

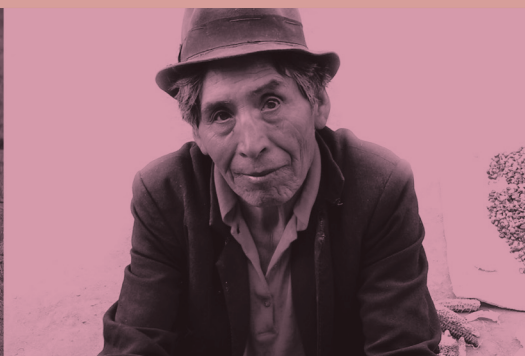


6

Informes FIP

Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional

Coordinación: Juan Carlos Palou
Agosto de 2008



Fundación **Ideas para la paz**

Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional

Coordinación: Juan Carlos Palou

Agosto de 2008
Serie Informes No. 6

Contenido **Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional**

5	Presentación
6	I. Concentración de la Tierra, Conflicto Socio-político y Política Estatal en Latinoamérica: aportes para Colombia
7	1. La Cuestión agraria en Colombia
9	2. Territorios de la Cuestión Agraria en Brasil: Campesinado, Reforma Agraria y Agrobusiness
12	3. Las políticas territoriales en Venezuela
14	4. La Vigencia de la reforma agraria en México
15	5. Conclusiones
16	II. El Campo, las políticas agrarias y los conflictos sociales en Colombia²
17	1. Introducción
18	2. Evolución del sector rural colombiano en la segunda mitad del siglo XX: problemas, conflictos y políticas aplicadas para resolverlos
18	2.1. El problema territorial en la formación del Estado
19	2.1.1. El poder hacendado frente a la modernización del Estado
20	2.1.2. Los límites de las reformas
22	2.2. Los conflictos
22	2.2.1. Conflictos políticos armados
23	2.2.2. Conflictos por el territorio y los desplazamientos de población
23	2.2.3. La tierra y el poder militar
24	2.2.4. Proyección del narcotráfico en la problemática agraria
25	2.3. Características de la agricultura colombiana
25	2.3.1. La concentración de la propiedad
27	2.3.2. El latifundio, una constelación social
28	2.3.3. Transformaciones recientes de la agricultura
30	2.3.4. Repercusiones de la apertura económica y de sus circunstancias
32	2.3.5. Tendencia de los cambios en la agricultura

32	2.3.6. Situación actual de la distribución de la tierra y usos productivos del suelo
33	3. Políticas aplicadas para la solución de los principales problemas del agro y sus conflictos: las leyes sobre la distribución de la propiedad agraria
33	3.1. La Ley 200 de 1936
34	3.2. La crisis política y la guerra de los años 1950
35	3.3. Guerra y desarrollo en la legislación agraria
35	3.4. Reiteración de la vía de desarrollo agrario
36	3.5. El Desarrollo Rural Integrado, sucedáneo de la reforma agraria
37	3.6. Los factores externos
38	4. Renovación y continuidad de la legislación agraria en el marco de la Constitución de 1991: la ley 160 de 1994, los Programas de Desarrollo y Paz y el Estatuto para el desarrollo rural
39	4.1. Ley 160 de 1994
39	4.2. Resultados de la nueva ley de reforma agraria
41	4.3. Las Zonas de Reserva Campesina
42	4.4. Los Programas de Paz y Desarrollo
42	4.4.1. El Programa de Paz y Desarrollo (PPD), sus objetivos y construcción conceptual
43	4.4.2. Evolución del PPD
43	4.5. El Estatuto para el Desarrollo Rural
47	5. Problemas e interlocutores del sector rural colombiano
47	5.1. Un marco de derechos
48	5.2. Viejos y nuevos factores de crisis
48	5.3. Perspectivas de la liberalización comercial para el campo
49	5.4. Propuestas frente a la crisis
50	5.5. Fortalecimiento del mercado interno en el marco del ordenamiento territorial
51	5.6. Instrumentos e interlocutores para encaminar las propuestas
52	Bibliografía

Presentación

Colombia es un país en el que coexisten el conflicto y el posconflicto. Y así como ha iniciado un proceso de justicia transicional sin estar en clara situación de posconflicto, debe continuar y emprender nuevas iniciativas de construcción de paz, aunque el conflicto armado interno no haya concluido. La Fundación Ideas para la Paz entiende las actividades de construcción de paz como aquellas que apuntan a modificar las condiciones sociales, políticas o económicas que inciden en la continuidad del conflicto. Igualmente, considera que se construye paz desarrollando estrategias que eviten la vinculación de nuevos grupos de población o individuos al conflicto armado como victimarios o víctimas del mismo. Finalmente, la construcción de paz implica anticiparse a pensar en la estructura de la sociedad que se ha de construir tras la finalización total del conflicto. Para que la paz obtenida sea sostenible, debe basarse en arreglos institucionales que sean equitativos e incluyentes. La historiografía nacional le ha atribuido a la inequitativa distribución de la tierra y a las inequidades de toda índole que afectan a sectores de población ubicados en el sector rural, una alta incidencia en la activación del conflicto armado o en su perduración en el tiempo. A pesar de ello, desde la década del noventa, se podría decir que el Estado Colombiano ha tenido una conducta omisiva frente a la atención de los problemas sociales y económicos del sector rural colombiano. Hoy se afirma y se reconoce que la Política de Seguridad Democrática ha logrado avances significativos en la recuperación para el Estado del monopolio legítimo en el uso de la fuerza. Este hecho tiene un alto impacto en el campo y produce por sí solo beneficios de diverso tipo. En cierto modo es condición de posibilidad para el logro de otros objetivos, como el de la vigencia efectiva de un Estado Social de Derecho.

Pero una vez se haya reestablecido plenamente el monopolio Estatal en el uso de la fuerza, surgirán varias preguntas que es necesario responder con tino para consolidar la paz: ¿Quién se apropia o cómo se distribuyen los beneficios que produce un incremento en los niveles de seguridad? ¿Recibirán los derechos de propiedad de todos los sectores sociales protección equitativa por parte del aparato institucional del Estado? ¿Cómo se utilizarán los recursos naturales revalorizados por la mejora en los índices de seguridad? ¿Cómo se van a conciliar las contradicciones derivadas de la existencia de concepciones enfrentadas sobre los modelos de desarrollo aplicables en el sector rural? En últimas ¿Cómo lograr que el campo colombiano sea en el futuro fuente de estabilidad política y social y no cantera de interminables turbulencias?

Con la intención de iniciar un acercamiento amplio y comprensivo a la cuestión agraria desde el área de Construcción

de Paz y Posconflicto de la FIP, decidimos vincularnos al VI Seminario Internacional de Desarrollo rural “Las configuraciones de los Territorios Rurales en el siglo XXI” organizado por la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana. Para ello contamos con el invaluable apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación (ASDI), lo cual nos permitió acceder a una visión que bien podríamos calificar como el “estado del arte” en materia de problemas vigentes en los territorios rurales durante la presente centuria. Las memorias de dicho evento las publicará la Universidad Javeriana. Sin embargo, en la primera parte de este documento se presentará una breve síntesis de las presentaciones del panel “Concentración de la tierra, conflicto socio-político y política estatal en Latinoamérica”.

Por otra parte, con la misma finalidad de incrementar nuestro conocimiento sobre las políticas públicas del Estado Colombiano en el sector rural a lo largo del siglo XX decidimos invitar al reconocido experto en la materia, Darío Fajardo Montaña, para que produjera un documento que tituló “*El campo, las políticas agrarias y los conflictos sociales en Colombia*”. Dicho documento se publica en la segunda parte de este informe como un aporte al debate sobre el futuro del sector agropecuario.

I.
**Concentración de la tierra, conflicto socio-político
y política estatal en Latinoamérica:
aportes para Colombia**

I. Concentración de la tierra, conflicto socio-político y política estatal en Latinoamérica: aportes para Colombia¹

Como actividad específica, en el marco del mencionado Seminario Internacional de la Universidad Javeriana, la FIP organizó el panel “Concentración de la tierra, conflicto socio-político y política estatal en Latinoamérica”. Tal evento contó con la presencia de expertos provenientes de México (*Luciano Concheiro Bórquez*), Venezuela (*Eliézer Arias*), Brasil (*Bernardo Mançano Fernandes*) y Colombia (*Héctor Mondragón*). El objetivo del panel podría enmarcarse bajo una pregunta fundamental: ¿Qué vigencia tienen las políticas Estatales de Reforma Agraria en Latinoamérica y cuál es su potencial como instrumentos para enfrentar los conflictos socioeconómicos del campo? La noción de concentración de la tierra se planteó como nuclear en el título del panel, como reflejo de la preocupación que existe en Colombia sobre este tema. Lo cierto es que de las exposiciones de los expertos se deduce que si bien tal rasgo de la estructura de tenencia de la tierra sigue gravitando sobre la problemática agraria, en ninguno de ellos tiene un carácter dominante en los conflictos agrarios. A continuación presentamos una síntesis de las presentaciones con los hallazgos claves que podrían servirnos de lecciones o referentes para pensar el problema agrario en Colombia.

1. La Cuestión agraria en Colombia²

La principal diferencia que encontró Héctor Mondragón entre Colombia y el resto de países latinoamericanos, es que el terror de la violencia ha dominado los últimos treinta años de lucha por la tierra. De manera que el movimiento campesino que se constituyó en la década de los setentas del siglo pasado, ha sido aniquilado físicamente o ha sido condenado al exilio. Como consecuencia de ello, la reforma agraria, en-

tendida como la política pública por excelencia para resolver los problemas de acceso a la tierra de la población campesina y para reestructurar la distribución de su tenencia, ha desaparecido de la agenda política. Colombia se distingue de otros países latinoamericanos en que en ellos la reforma agraria está a la orden del día y aquí no. Al respecto mencionó los casos de Venezuela, Honduras y Paraguay. En opinión del expositor, el denominado Estatuto Rural de reciente expedición por el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno, lo que hizo fue clausurar la posibilidad de impulsar la reforma agraria en Colombia³. Esta eliminación se expresa de manera semántica en la medida que el INCODER deja de tener entre sus funciones la de llevar a cabo la reforma agraria. Ésta se añade a otra eliminación también semántica que ya se había aplicado en el primer Plan de Desarrollo del gobierno de Uribe, cuando se omitió mencionar las palabras “campesino” y “seguridad alimentaria”.

Se hace eco de quienes consideran que el Estatuto pretende darle tierra a quienes ya poseen grandes propiedades. Matizó esta opinión señalando que esa intención ya había sido recogida por la anterior legislación agraria, a través de la figura de Zonas de Desarrollo Empresarial. La verdadera novedad de la nueva legislación radica en que se incorporan unas normas que “legalizan el despojo” o, dicho en forma más dramática, convierten “el crimen en ley”. Se refiere al artículo 138 del Estatuto de Desarrollo Rural que permite, a quien quiera acreditar propiedad privada sobre un predio rural, presentar “el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes de prescripción extraordinaria”. Con dicha modificación, dijo el expositor, se está reviviendo una posibilidad que había sido eliminada por la ley 200 de 1936. Esa norma pretendía ponerle límites a las estrategias de expoliación que utilizaban algunos comerciantes y terratenientes contra colonos y campesinos. Aquellos, para lograr su objetivo, elaboraban escrituras fraudulentas de propiedad que el simple transcurso del tiempo legitimaba⁴. No se puede

¹ Esta primera parte fue elaborada por Juan Carlos Palou, Coordinador del área de Construcción de Paz y Posconflicto quien a su vez sirvió de moderador en dicho panel.

² Síntesis de la presentación de Héctor Mondragón quien es economista y activista de los movimientos sociales en Colombia en donde trabaja con el movimiento campesino y organizaciones indígenas.

³ Ley 1152 de 2007.

⁴ A este respecto, en la página web del Ministerio de Agricultura existe un documento denominado “Información Básica del Estatuto de Desarrollo Rural”, mediante el cual dicha entidad manifiesta que no son exactas las acusaciones que se hacen en el sentido de que tal artículo 138 sea un “mico” para legalizar los despojos fraudulentos de propiedad. Afirman que lo único que hace el Estatuto es reproducir la institución de la prescripción adquisitiva de dominio, que para el sector rural existe desde la expedición de la ley 200 de 1936. <http://www.minagricultura.gov.co>

olvidar, sin embargo, que ya la ley 791 del año 2002, había disminuido el término de la prescripción extraordinaria de 20 años a solamente 10 años. La razón invocada para la expedición de esa ley era la de incrementar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad en el campo. En un país con un nivel tan alto de despojo violento o fraudulento, esta modificación presenta el riesgo de servir más al interés de los victimarios que al de las víctimas del despojo.

Por otra parte, Mondragón califica la ley de racista contra los indígenas pues prohíbe constituir, ampliar y sanear resguardos en la región Pacífica y en el Atrato. Esto a pesar de que hay allí, en este momento, 180 procesos en trámite por demandas de las comunidades indígenas. Igualmente, critica el que la ley prohíba al INCODER adquirir tierras cuando éstas hayan sido invadidas por quienes reivindican su derecho a poseerlas.

Además, el Estatuto promueve el proceso de producción de agro combustibles, con lo cual, según el expositor, se está promoviendo aún más la concentración de la tierra. Las cifras que aportó (lamentablemente no pudimos establecer la fuente) señalan que en 1984, el 0,4% de los propietarios poseían el 32.5% de la tierra. En el año 2001, ese mismo porcentaje de propietarios maneja el 61% de la tierra. Mostró además cómo son los pequeños y los medianos propietarios los que cultivan la tierra (sobre todo para producción de alimentos) mientras que los grandes propietarios lo hacen en una proporción mucho menor, sobretodo en cultivos de caña de azúcar y palma aceitera de los cuales se obtienen combustibles. El expositor terminó afirmando que a pesar del desplazamiento violento y otras formas de coerción, la producción campesina sigue alimentando a los colombianos, todavía existen zonas de colonización y la resistencia campesina no se ha acabado pues juega un papel vital en el escenario político nacional.

En conclusión, podría decirse que la crítica principal del expositor a las políticas estatales para el sector rural, es que desatienden las demandas e intereses de los sectores campesinos, indígenas y afro colombianos. Recoge así la afirmación sostenida por algunos sectores sociales y políticos de que sucesivos gobiernos, incluyendo el actual, han promovido un modelo agro-empresarial de desarrollo que puede tener altos costos para otros sectores de la población rural. Estos grupos se oponen al modelo por una diversidad de razones. Desde el reclamo de que las reformas deben garantizar arreglos económicos y sociales más equitativos, pasando por el anhelo de conservar y fortalecer estilos de vida alternativos hasta llegar a la reivindicación de identidades culturales que no se avienen con transformaciones que perciben como amenazantes para su supervivencia.

Cabe resaltar que en ningún momento el expositor hizo referencia a que exista una relación entre las dificultades de

acceso y conservación de la tierra por parte de campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas y el uso de la violencia para superar esos obstáculos. En ese sentido, parece confirmar la consolidada opinión de que los grupos armados no representan ni subsanan la falta de organización política y económica que caracteriza a los sectores resistentes del sector rural. Lo que sí parece persistir, en cambio, es la inercia en el uso de la violencia por parte de quienes entran en conflicto con esos sectores que resisten el cambio. En ese sentido, la violencia parece originarse más en la actuación de sectores poderosos que en la de los sectores débiles. Otra cosa es que la existencia de la guerrilla le sirva a quienes utilizan la violencia para justificar sus acciones. Lo cierto es que esa utilización de la violencia no hace más que agudizar la asimetría en los procesos de negociación requeridos para hacer efectivas las transformaciones del sector rural. Es posible que en el corto plazo esa estrategia agilice el proceso de transformación, con altísimos costos humanos y sociales, pero con toda seguridad le introducirá un factor de inestabilidad a los resultados obtenidos. Tenemos muchas evidencias históricas en nuestro país sobre las consecuencias negativas de mantener o cambiar las estructuras socioeconómicas a partir de procesos excluyentes y violentos. A partir de esa experiencia, bien podría el Estado ser más explícito y vigoroso, a través de sus políticas, en garantizar cursos de acción más equilibrados. Se trataría de tener en cuenta los intereses de todos los grupos sociales involucrados en los procesos de cambio.

2. Territorios de la cuestión agraria en Brasil: campesinado, reforma agraria y agrobusiness⁵

El profesor Bernardo Mançano comenzó refiriéndose a un acontecimiento político ocurrido durante el Gobierno del presidente Lula. En alguna oportunidad, el presidente Brasileño asistió a una reunión con campesinos del conocido Movimiento de los Sin Tierra (MST), para celebrar la constitución de un asentamiento. Este se había creado para resolver un conflicto agrario que afectaba a miembros de esa combativa organización. En el evento Lula se tomó una foto llevando un sombrero con el emblema del MST y con ello produjo la protesta de los partidos de derecha y de los empresarios del país. La foto fue reproducida por la mayoría de periódicos del Brasil y presentada como un pecado del Presidente. Se preguntó el expositor, ¿porqué no se producen las mismas manifestaciones de inconformidad cuando el Primer Mandatario usa los aviones de las grandes corporaciones privadas o visita sus instalaciones?

Sin más comentarios sobre ese suceso, entró en su presentación diciendo que la cuestión agraria está relativamente olvidada en su país. A ella se va a referir definiéndola como un problema estructural del modo de producción capitalista. El capitalismo tiene una lógica de concentración que se aplica a diversos campos: a la tierra, al conocimiento, a la tecnología, a los recursos financieros y demás. El capitalismo crea la función de concentrar para ser aplicada en cualquiera de las esferas en las que actúa. Además, para poderse reproducir infinitamente el capital necesita territorializarse. En ese proceso debe destruir otros territorios, como es el caso de los territorios campesinos e indígenas. A partir de ese proceso de lucha de territorialidades se genera la conflictividad. La conclusión es que para solucionar la cuestión agraria es necesario resolver el problema del modo de producción capitalista. Dentro de él se pueden disminuir los conflictos agrarios pero no eliminarlos.

Aunque la desigualdad y la conflictividad no se solucionan dentro del capitalismo, la cuestión agraria se transforma con la historia. En la actualidad, en toda Latinoamérica, el problema se expresa en la confrontación de los campesinos con las transnacionales o con lo que en el Brasil se llama el *agrobusiness*. La confrontación ya no es, por tanto, contra el latifundio. Las transnacionales también quieren apropiarse de la tierra productiva que éste controla. En todo caso, el conflicto

entre los campesinos y las transnacionales se ahonda cada vez más y se agudizará cuando se cierre la frontera agraria. Para explicar esta idea presentó una serie de gráficos en los que se describe el proceso de deforestación de la Amazonía Brasileña. Al igual que en Colombia, empieza por la tumba de selva y continúa con la ganaderización. En Brasil se le añade una tercera etapa con el establecimiento de cultivos de soya y caña de azúcar. Igualmente presentó un gráfico sobre la ubicación de los cultivos de soya en el territorio brasileño. Calificó la mancha de esos cultivos sobre el mapa como el “fantasma” de la soya por el carácter invasivo y ávido de tierras que caracteriza su evolución.

Igualmente, presentó un gráfico referente al número de ocupaciones de hecho en el Brasil. Explicó que entre el año 1988 y el año 2006, un millón de familias realizó ocupaciones de hecho de tierras. Según el expositor, la respuesta de los gobiernos brasileños a las invasiones, como se llaman en Colombia, ha sido la creación de asentamientos campesinos. Aclaró que aunque el Estado es legal y jurídicamente el responsable de llevar a cabo la reforma agraria, en realidad ésta la lidera el movimiento campesino mediante el procedimiento de la toma de tierras. Por ello, el número de asentamientos campesinos constituidos por el gobierno es igual al número de ocupaciones de hecho en el periodo 1988-2005. Matizó, sin embargo, que las ocupaciones aumentan o disminuyen en función de la actitud de los gobiernos. Ésta puede ser de represión o de tolerancia. El expositor no mencionó la existencia de respuestas violentas sistemáticas por parte de los terratenientes o de quienes son afectados por las vías de hecho. Más bien parece existir un sistema de regulación por parte del Estado: cuando percibe que las invasiones se están saliendo de control y aumentan en exceso, aplica políticas represivas y la cantidad de tomas disminuye. por ejemplo, mientras que la represión fue predominante en el Gobierno de Cardozo en el de Lula ha predominado la tolerancia frente a ellas.

En cuanto a la titularidad del recurso tierra, aportó el cuadro que presentamos a continuación:

Tabla 1. Brasil: ocupación de tierras en millones de hectáreas.

Tierras indígenas	128,5	15,0%
Unidades de conservación ambiental	102,1	12,0%
Inmuebles registrados en el catastro INCR	420,4	49,5%
Áreas urbanas, ríos, carreteras	29,2	3,5%
Tierras devueltas	170,0	20,0%
TOTAL	850,2	100%

Fuente: Adaptado de Oliveira (2003, pp.126-127).

⁵ Síntesis de la presentación de Bernardo Mançano quien es geógrafo y profesor e investigador del Departamento de Geografía de la Universidad del Estado Paulista (UNESP).

Los llamados inmuebles registrados en el catastro INCR son aquellos inmuebles que son poseídos con títulos jurídicos de propiedad privada, mientras que las tierras “devolutas” son tierras de propiedad pública pero que son explotadas por grandes empresarios privados. Sumando esos dos guarismos, el 69,5% de las tierras están bajo control privado.

En relación con la tenencia de la tierra, que recae fundamentalmente sobre 420 millones de hectáreas de inmuebles catastrados, su distribución en el tiempo es la que se expresa en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Brasil: Cambios en la estructura agraria, 1992-2003.

Propiedad en hectáreas	1992	%	2003	%
	Área en millones de hectareas		Área en millones de hectareas	
Con más de 200 (capitalista)	245	74	297	71
Com menos de 200 (familiar)	86	26	123	29
TOTAL	331	100	420	100

Fuente: Atlas Fundiario Brasileiro, 1996; II PNRA, 2003. (Org.: Bernardo Mançano Fernandes).

Como se ve, tanto el área de los propietarios grandes como la de los pequeños creció entre 1992 y 2003, pero el incremento benefició más a los pequeños propietarios. El crecimiento del área se explica porque la frontera agraria de la Amazonía no se ha cerrado. El expositor señaló que desde 1985 hasta el 2002, los gobiernos entregaron a los campesinos 20 millones de hectáreas, a través de asentamientos. Por su parte, el Presidente Lula, desde el 2003 al 2006 ha entregado 40 millones de hectáreas. La pregunta que se planteó el expositor es ¿dónde están dichos predios? La respuesta: naturalmente en la Amazonía. Grandes áreas de la reforma agraria del gobierno Lula, son áreas forestales, bosque, selvas. ¿Por qué? Porque no quiere enfrentar a los grandes empresarios, no quiere enfrentar a las transnacionales. Su estrategia ha sido reubicar a los campesinos evitando así la reforma agraria en las regiones sur, sureste, centro-este y nordeste. O sea el Gobierno de Lula está ampliando el área del territorio campesino pero no está haciendo la reforma agraria, está trasladando tierra pública, tierra que pertenece al Estado, a los campesinos. La gran preocupación es ¿cómo va a defender el campesino ese territorio frente a las ofensivas del agro negocio? Allí se encuentran enormes reservas forestales extractivas y el problema surgirá cuando se cierre la frontera agrícola. Las transnacionales querrán expandirse a costa de las áreas de asentamiento campesino. Los cam-

pesinos, en todo caso, están controlando un territorio muy importante donde la cuestión ambiental es y será crucial. No obstante este mismo territorio está cercado por agro negocios. La cuestión agraria del futuro, culminó el expositor, estará expresada en la manera como los campesinos resistan, amplíen su territorio e impidan que el capital lo penetre.

De la exposición de Mançano cabe resaltar su afirmación radical en el sentido de que la cuestión agraria es factor estructural del modo de producción capitalista. A ese respecto cabe mencionar la objeción que le hizo a este planteamiento otro de los expertos participantes en el seminario: la mayoría de países capitalistas desarrollados ha resuelto la cuestión agraria de manera satisfactoria y en la actualidad es impensable encontrar en esas economías altas tasas de concentración de la propiedad de la tierra. A ello podríamos añadir que muchas reformas agrarias distributivas, que atacaron la gran propiedad agraria en países en desarrollo, fueron precondition para el despegue de la industrialización capitalista y la construcción de los mercados internos. Como veremos en su momento, ese es el caso de México, pero sobretodo el de los tan mencionados países del Sudeste Asiático. El sector rural sometido a reforma agraria distributiva, puede convertirse en fuente de capitales, alimentos, mano de obra y demanda de bienes manufacturados. Este tipo de transformación elimina en gran medida la conflictividad agraria sin necesidad de abandonar el modo de producción capitalista.

Otro aspecto que cabe resaltar es el manejo que los gobiernos brasileños –no sólo el de Lula– le han dado al tema de la invasión de tierras por parte de los movimientos campesinos. El expositor afirma que, con diferencias de grado entre los gobiernos, responden a esas iniciativas con la constitución de asentamientos campesinos. Llega a afirmar que el verdadero gestor de la reforma agraria en Brasil no es el Estado sino los movimientos campesinos. Más allá de la controversia que dichas afirmaciones puedan generar desde la perspectiva de políticas públicas (no se pueden proponer las vías de hecho para perseguir objetivos institucionales), si vale la pena recordar que las invasiones de tierras explican en gran medida el freno a la reforma agraria que se dio en Colombia a través de la ley 4 de 1973 (Pacto de Chicoral). Carlos Lleras Restrepo, en 1968, promovió la constitución de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) como mecanismo para inocularle fuerza política y social al proceso de reforma agraria. El movimiento fue exitoso y empezó a ir más lejos y más rápido que la acción burocrática del INCORA. Entonces las invasiones de tierras proliferaron, sobretodo en la Costa Norte, y con ello se produjo la reacción anti-reformista. Lo que resulta extremo en nuestro país, es que en lugar de darle un manejo institucional al fenómeno

mismo de las invasiones, cualquiera que éste hubiera sido, se optó por detener la reforma agraria y por no impedir la aniquilación violenta del movimiento campesino. La consecuencia de esta decisión se expresa en las actuales dificultades para resolver conflictos en el sector rural. La ausencia de sujetos sociales y políticos imposibilita, en muchos casos, adelantar transformaciones negociadas, dialogadas, participativas y en últimas ordenadas.

Brasil, al igual que Colombia, tiene todavía muchos frentes de colonización abiertos. Lamentablemente algunos de dichos procesos avanzan sobre territorios frágiles como la Amazonía, con graves consecuencias ambientales. Desde el punto de vista político, lo que describe Mançano sobre las estrategias de Lula para el manejo del frente de colonización amazónica, se corresponde bastante con nuestra historia agraria: esas zonas periféricas sirven como válvulas de escape de la presión social existente en las zonas agrícolas consolidadas dentro de la frontera agraria. Para evitar reformar las estructuras de tenencia inequitativa de la tierra, se empuja a los campesinos hacia las zonas marginales e incultas. La diferencia entre los dos países, es que en Brasil a los campesinos/colonos se les dota de seguridad jurídica, se les otorgan títulos de propiedad debidamente expedidos por el Estado. En Colombia, la precariedad de los colonos en esta materia es de sobra conocida. La diferencia tiene consecuencias evidentes. Para empezar, si los campesinos tienen que resistir la presión del *agrobusiness* por apropiarse de los territorios amazónicos, estarán en mejor situación por el simple hecho de tener un título de propiedad. Siempre será más caro en el mercado de tierras un fundo titulado que un fundo poseído sin ninguna formalidad legal. Esta circunstancia no garantiza el éxito en la contención del proceso de expansión sobre la Amazonía, pero si incrementa los costos del mismo y puede imprimirle una saludable desaceleración. Por otra parte, cuando se produzca el inevitable y deseable cierre de la frontera agrícola, los campesinos podrían tomar conciencia de su papel estratégico como muralla humana de protección de la selva amazónica. Si cuentan con el apoyo del Gobierno y de la comunidad internacional, podrían llegar a valorizar este papel hasta alcanzar la estabilidad con una calidad de vida digna.

En Colombia, desde hace poco tiempo se ha empezado a hablar del cierre de la frontera agraria. Este cierre tendría consecuencias positivas no sólo en términos ambientales sino también políticos e institucionales. Naturalmente, no estamos hablando de un cierre estrictamente legal. Se trataría de crear asentamientos humanos en las zonas de frontera agraria, hasta donde deberían llegar las instituciones del Estado. Pero esta presencia estatal debería incluir, en primer lugar, los instrumentos para el otorgamiento de titulación. La

ubicación por fuera del área delimitada impediría cualquier reclamo o demanda ciudadana de atención por parte del Estado. Desde luego hay dos factores que atentan contra la eficacia de esta estrategia: la existencia de cultivos ilícitos -que posibilita asentamientos humanos en áreas remotas abandonadas de la mano del Estado- y la triste condición de nuestra institucionalidad agraria cuya demolición no parece haberse subsanado.

3. Las políticas territoriales en Venezuela⁶

El expositor de Venezuela, Eliézer Arias, se refirió a las políticas territoriales en ese país bajo el Gobierno de Chávez. Inició señalando que durante la década de los noventa en Latinoamérica se produjo un proceso de “despolitización del desarrollo”. Esta tendencia condujo a marginar de la agenda política temas como el de la reforma agraria que implicaba abordar problemáticas estructurales con alto contenido político. En los inicios del siglo XXI aparecieron movimientos sociales, tanto indígenas como campesinos, que tenían la lucha por el territorio y el acceso a la tierra como centro de sus reivindicaciones. Igual cosa ocurrió en la agenda política de los gobiernos latinoamericanos, que vuelven a incorporar el tema de la tierra y el territorio en el espacio de sus preocupaciones. En esta nueva etapa, sin embargo, subsiste la controversia entre quienes proponen la acción libre de los mecanismos del mercado de tierras para promover distribuciones eficientes de ese recurso y quienes promueven una mayor regulación del Estado para lograr la equidad y la eficiencia. Según el expositor, el caso de Venezuela refleja muchas de las contradicciones entre esos dos modelos, aunque el Gobierno de Chávez parece haber tomado partido por un “modelo de Estado re-regulador de todas las actividades productivas y sociales”.

La presentación pretendió dar a conocer la política explícita del Gobierno de Chávez en materia de tierra y territorio y evidenciar algunas de sus contradicciones. Tres son los instrumentos legales de esa política:

- a) *La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario – LTDA*: cuyo propósito es lograr un desarrollo territorial con equidad y justicia social;
- b) *La Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable – ZEDES*, cuyo objetivo es alcanzar un desarrollo equilibrado y desconcentrado;
- c) *La Ley de Demarcación de Hábitat y Tierras de Comunidades Indígenas* que pretende otorgar reconocimiento y titularidad de los territorios de los pueblos indígenas.

Para explicar la razón de la primera de esas normas, el expositor anotó que la distribución de la propiedad de la tierra en Venezuela muestra que “sólo un 1% de los agricultores con fincas con más de 1.000 hectáreas ocupa el 46% de la superficie en explotaciones agrícolas, en tanto que el 75,2% ocupa fincas de menos de 20 hectáreas”. Esta inequitativa

distribución se da a pesar de que en la década de los sesenta se promulgó una ley de Reforma Agraria, al amparo de la “Alianza para el Progreso”. La escasa efectividad de esta ley es comparable con la que por la misma época se expidió en Colombia. Por ello la LTDA incluye entre sus objetivos el de eliminar “el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo”.

Adicionalmente, la aplicación de esta ley debe entenderse dentro del más amplio objetivo estatal de impulsar el desarrollo y el incremento del poblamiento en el sur del país. Históricamente la riqueza y la población se han concentrado en el Norte. Este objetivo se define como el de “descentralización desconcentrada”, en el sentido de que se aspira a desconcentrar la población y la producción económica, orientándola del norte hacia el sur. Para apoyar este objetivo aparece la ZEDES, que, además de impulsar el asentamiento productivo en las nuevas áreas aptas (el sur), pretende “crear sistemas colectivos de organización de la producción”.

Finalmente, La Ley de Demarcación de Hábitat y Tierras de Comunidades Indígenas pretende hacer efectivo el artículo 119 de la Constitución de 1999, expedida por el mismo presidente Chávez, y que establece lo siguiente:

“El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley”.

Al parecer, estos buenos propósitos fueron rápidamente revisados por el Gobierno pues en un discurso del año 2005, el presidente Chávez, en reacción a la presión de las comunidades indígenas para obtener la demarcación de sus territorios, dijo:

“[...] Yo estoy obligado a preservar la unidad territorial de Venezuela, no podemos partir a Venezuela en pedazos, ¡no!... no me pida nadie que yo le entregue título de propiedad sobre extensiones infinitas de territorio, sobre la mitad del estado Bolívar por ejemplo, no me pida nadie que yo le entregue los derechos que están en la Constitución y que son potestad del Estado, para explotar minas, para dar concesiones o para explotar petróleo[...] Primero que nada la unidad nacional, la unidad territorial, la unidad de un pueblo [...]

⁶ Eliézer Arias es investigador del Centro de Antropología Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas Venezuela.

Lo cierto es que, según lo afirmó el expositor: “[...] después de casi 10 años de promulgación de la Constitución y 7 años de la Ley de demarcación, a la fecha no se ha reconocido ni entregado titularidad sobre ninguno de los territorios indígenas colectivos con grandes extensiones, como aquellos localizados al sur del río Orinoco”.

La contradicción entre estas diversas normas y parámetros del desarrollo nacional se evidencia en el hecho de que al orientar el poblamiento del norte hacia el sur, se pone en riesgo la estabilidad de los asentamientos indígenas que se encuentran en su mayoría ubicados en el sur. Para acabar de complicar las cosas, los pueblos indígenas tienen la expectativa de recuperar tierras ancestrales de las cuales fueron despojados y que se encuentran ubicadas en el norte. Importantes reservas minerales se encuentran en los territorios indígenas y aunque el marco legal exige que dichos pueblos sean consultados para proceder a cualquier explotación de esos recursos, tal procedimiento no se aplica. Por lo demás, las políticas productivistas y desarrollistas que ha implementado el Gobierno se constituyen en seria amenaza para el medio ambiente y los recursos naturales. Culminó el expositor con la siguiente frase:

“Hacer converger los diversos intereses y objetivos representa uno de los retos más importantes para el Estado en una democracia participativa y, desde luego, para el cumplimiento de una deuda histórica con los pueblos indígenas que ancestralmente han habitado estos territorios”.

Decía Héctor Mondragón en su presentación que los analistas de la cuestión agraria en Latinoamérica, aprendieron tempranamente que Venezuela era uno de los países que había resuelto su problema de tierras y territorio en el siglo XX, pero que hoy volvía a poner el tema en las primeras filas de la atención pública. La presentación de Eliézer Arias confirma aquella opinión, con lo cual puede uno suponer que la relativa marginalidad del tema durante la década de los noventa se debió a la aproximación ideológica neoliberal que era dominante. Aunque tratándose de una potencia petrolera como Venezuela, también debe tenerse en cuenta que la necesidad de recurrir a sus recursos agrícolas será siempre mucho menor que, por ejemplo, la de un país como Colombia. De allí que sus conflictos agrarios puedan ser, aún hoy, mucho menos agudos.

Lo que sí podría deducirse de la presentación de Arias es que la vía estatista para afrontar los problemas del agro, tal como parece haberse asumido en Venezuela, va acompañada de una lógica desarrollista a la manera de los años sesenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones imperaba en Latinoamérica. Este rasgo puede explicarse por una implícita competencia con el modelo de “mercado

libre” que tiende a legitimarse por el crecimiento económico y las obras de progreso material. Hay un argumento del autor que así parece confirmarlo. En efecto dice el autor “[...] existen programas que enfatizan el desarrollo económico a través de incentivos fiscales, exenciones de impuestos, créditos subsidiados, construcción de carreteras, sólo por mencionar algunos, los cuales están permitiendo una expansión agrícola, un turismo masivo y un tipo de explotación mineral destructivo”. El sesgo desarrollista no sería necesariamente negativo, si no fuera porque tiende a ser muy poco sensible, cuando no agresivo, frente a los reclamos ambientales y a las limitaciones que impone el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Esto puede generar nuevos y graves conflictos sociales.

La comparación entre Venezuela y Colombia puede resultar aleccionadora: allí encontramos un Estado con clara vocación directiva e intervencionista; aquí unas políticas públicas que privilegian una cierta privatización de la conducción del agro, incluyendo una actitud permisiva frente a la solución de conflictos. Allí una retórica indigenista, poco eficaz a la hora de las garantías jurídicas; aquí una praxis indigenista y ambientalista menos discursiva pero más eficaz, aunque este rasgo se ha desdibujado bastante en los últimos años. Allí una baja conflictividad política y social en torno a los problemas del agro; aquí todo lo contrario. Lo que la presentación no abordó, por falta de tiempo y espacio, fue lo relativo a la capacidad institucional del Estado para implementar los procesos de desarrollo que se definen políticamente. Por los magros resultados en el frente ambiental e indígena, puede uno pensar que o la institucionalidad es débil o no existe la adecuada voluntad política. Lo que si podemos decir es que en Colombia el problema de la institucionalidad agraria es crucial: debe ser reconstruida.

4. La Vigencia de la reforma agraria en México⁷

Luciano Concheiro Bórquez, presentó una ponencia denominada “*Vigencia de La Reforma Agraria en México*”⁸. En primer término, el expositor hace la siguiente evaluación de la Reforma Agraria en México. “La reforma agraria mexicana, además de transformar la estructura agraria del país, acabar con la gran propiedad, entregar la tierra a millones de campesinos y cambiar la importancia de los regímenes de propiedad, generó una mayor producción que permitió proporcionar más alimentos y más fibras a precios relativamente bajos; estableció las bases para una mayor demanda de productos industriales y de servicios; proporcionó capitales para la industrialización, y transfirió mano de obra barata a la industria. En síntesis, fue el pilar para la transformación económica del país”.

A partir de este reconocimiento entró a analizar las limitaciones que dicha reforma tuvo y que podemos resumir así: 1) no transfirió tierra necesariamente productiva a los campesinos; 2) fue una reforma muy lenta (casi 80 años); 3) no se acompañó de vigorosas políticas de desarrollo rural tales como crédito, asistencia técnica, infraestructura, mercadeo, etc.

Como se puede comprender, habiendo sido la Reforma Agraria Mexicana aplicada durante un periodo tan dilatado -que prácticamente abarca el siglo XX- ha sido sometida a diversas interpretaciones. Estas variaciones se explican por los cambios en los objetivos de las políticas de desarrollo y, desde luego, por los diversos enfoques ideológicos que han dominado los escenarios políticos.

El contexto mexicano está signado por la existencia de dos regímenes de propiedad: el de la propiedad privada y el de propiedad ejidal. Esta última tiene un carácter colectivo y fue un instrumento poderoso para dotar de tierras a las comunidades campesinas y a las comunidades indígenas. En esos términos, se entiende el siguiente párrafo de Concheiro: “La reforma agraria modificó la importancia de los regímenes de propiedad de la tierra. De acuerdo a los Anuarios estadísticos de la época en 1930 la propiedad privada comprendía 123 millones de hectáreas, para 1950 había disminuido a 86.7 millones, en 1970 se reportaron 70 millones y en 1990 se elevó ligeramente a 71.7 millones. En este mismo perio-

do la superficie ejidal y comunal paso de 15 a 103 millones de hectáreas⁹. Es importante resaltar que la reforma agraria nunca pretendió acabar con la propiedad privada, su objetivo fue el reparto de las grandes haciendas para acabar con la concentración de la tierra”.

El ejido ha sido valorado positiva o negativamente, por diversos gobiernos. Para algunos se trata de una forma de propiedad anómala, pues consideran que la individual es la única que propicia el mercado de tierras y el desarrollo de una economía de mercado. Para otros, el Ejido se valora no sólo por sus funciones económicas sino también por las funciones sociales e institucionales que cumple. Quienes representan esta última concepción, consideran que: “La institución ejidal tiene hoy doble responsabilidad sobre si: como régimen social, por cuanto que libera al trabajador del campo de la explotación de que fue objeto lo mismo en el régimen feudal que en el individual, y como sistema de producción agrícola, por cuanto que pesa sobre el ejido, en grado eminente, la responsabilidad de proveer a la alimentación del país”¹⁰.

Las reformas de 1992 descritas por el autor son claramente de orientación liberal y se concretan en la necesidad de poner “fin (al) reparto de tierras y (dar) seguridad en la tenencia de la tierra.” El fin del reparto agrario se justificaría en el hecho de que México pasó de ser un país escasamente poblado con tierra para distribuir a otro en el que el territorio está copado por la presencia poblacional. Por otro lado, las reformas de 1992 promueven la capitalización del agro y la mitigación del carácter corporativo de los ejidos. Esto se logra disminuyendo el poder de sus organizaciones directivas, los llamados Comisariados Ejidales. Igualmente se pretendió disminuir el control del Estado sobre los Ejidos por la vía de la desregulación de sus procesos organizativos internos.

Las descripciones que plantea Concheiro sobre el campo mexicano son densas y complejas, como lo es la realidad a la que alude. Pero creemos que una anotación que hace el expositor muestra claramente una diferencia sustancial con el caso colombiano:

“El acceso a la tierra por sí solo no asegura la reducción de la pobreza (condición necesaria pero no suficiente). Necesita de condiciones tales como: organización de los productores, asistencia técnica, financiamiento de las actividades

⁷ Síntesis de la presentación de Luciano Concheiro Bórquez quien es Maestro en Ciencias Sociales e integrante del Área Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X).

⁸ Puede ser consultada en página de la FIP.

⁹ INEGI, *Censo Agrícola y Ganadero*, 1930; *VII Censo Agrícola y Ganadero*, México, 1990.

¹⁰ *Ibidem*.

productivas, competitividad en los mercados de productos; remuneración del trabajo mayor que el costo de oportunidad y alimentos producidos para el autoconsumo más baratos que aquéllos comprados en el mercado. Existen consensos en el hecho de que las reformas agrarias van más allá de la simple distribución de la tierra y que, por tanto, todavía viene siendo una necesidad no resuelta la demanda de articulación de actividades que faciliten la productividad, la producción y el mercadeo, paralelamente con procesos de distribución de tierras". De ello, se puede deducir que la distribución de la tierra ha dejado de ser una necesidad prioritaria, pero la activación de las condiciones de un desarrollo social está en mora de promoverse.

En últimas, la reforma agraria no ha acabado la pobreza en el sector rural, pero indudablemente, la intensidad de la conflictividad social y de la violencia política en México está a años luz de la que caracterizan la situación colombiana.

5. Conclusiones

No sobra destacar que ninguna de las ponencias presentadas en el panel, aludió de manera directa a la crisis alimentaria global que hoy ocupa las primeras páginas de los periódicos. No es esto muestra de incompetencia de los expositores. Se trata más bien de la extrema inestabilidad que caracteriza a la economía global en que nos desenvolvemos. Aunque el seminario se llevó a cabo en el mes de marzo del presente año, una crisis de tal envergadura aún no había mostrado toda su magnitud. Como siempre, toda crisis conlleva amenazas y oportunidades y también produce perdedores y ganadores, como les gusta decir a los economistas. Una consecuencia positiva de tal crisis es que reposiciona los problemas del campo en el centro de la agenda política. Habrá que repensar quién tiene la tierra y a qué tipo de actividad la dedica, cómo evitar que los agrocombustibles desplacen a poblaciones de afrocolombianos o indígenas y cómo aprovechar los recursos humanos que hoy en día no pueden acceder a recursos productivos como la tierra, en una coyuntura favorable para la producción campesina de alimentos. El Estado no puede volver a tomar partido por los ganadores de siempre. En la FIP estamos convencidos que hay dos variables determinantes para aclimatar la paz duradera en el campo colombiano: un riguroso proceso de reparación a las víctimas del conflicto y un extremo cuidado en diseñar políticas públicas para el campo que propicien la igualdad y la inclusión. Sin duda, hacerle seguimiento y crítica a tales políticas públicas es una actividad de construcción de paz.

II.
**El campo, las políticas agrarias y los conflictos
sociales en Colombia**

Darío Fajardo

II. El campo, las políticas agrarias y los conflictos sociales en Colombia¹¹

1. Introducción

Durante cerca de cinco décadas Colombia ha estado afectada, de manera continua y con variada intensidad, por un conflicto armado que tiende a extenderse por el conjunto del territorio nacional, comprometiendo gradualmente áreas fronterizas y golpeando prácticamente a todos los sectores sociales, en particular a la población más vulnerable. Durante este período han ocurrido transformaciones económicas y sociales orientadas al afianzamiento de relaciones capitalistas en todos los niveles de la producción, incluyendo la organización espacial de la población, con una creciente articulación con la economía mundial.

Este conflicto hunde sus raíces en las etapas iniciales de la formación de la república, desde cuando comenzaron a ocurrir confrontaciones armadas de distinta magnitud, tipificadas como guerras civiles y sucedidas de manera intermitente a lo largo del siglo XIX. Durante el siglo XX afloraron nuevamente desde finales de la década de los cuarenta, época en la cual se inicia la fase actual de estos procesos.

En el presente y de manera coherente con la doctrina tradicional de la política exterior del país, su dirigencia consolida un proyecto político y económico determinado en función de grandes intereses comerciales y estratégicos de los Estados Unidos, parcialmente congruentes con intereses exportadores nacionales. No obstante, un conjunto de factores de una u otra manera asociados con los conflictos armados, dificultan esta articulación, la cual requeriría la pacificación del país y la legitimación de las implicaciones políticas, económicas, sociales y laborales del proyecto.

Esta propuesta, explícita en el plan "Visión 2019", tendría entonces como condición el logro de los objetivos de la política de "seguridad democrática" propuesta por el presidente Álvaro Uribe Vélez, como condición para el afianzamiento del sector exportador representado por hidrocarburos y otros minerales, agrocombustibles, producidos a partir de las plantaciones de palma africana y caña de azúcar, complementado con otros cultivos permanentes, como cacao, caucho y algunos frutales y el renglón del turismo. Adicionalmente, la economía contemplaría atractivos para inversión de capitales externos, entre ellos la flexibilización laboral.

El proyecto así concebido se viene desarrollando en distintos escenarios de carácter económico y político que han hecho evidente la naturaleza de los problemas planteados, la viabilidad de las soluciones propuestas y sus alternativas. Esta apreciación se sustenta en el desarrollo reciente de estos mismos escenarios, representados en el manejo del conflicto social, político y armado y en la gestión y resultados de la economía de la agricultura. En un estudio recientemente publicado por Salomón Kalmanovitz y Enrique López sintetizan de esta manera el comportamiento del sector en ese siglo: "El desarrollo agrícola del país a lo largo del siglo XX ha sido desigual, combinando fuertes expansiones después de 1930, una aceleración sostenida desde la segunda posguerra hasta la década de 1980, y un relativo estancamiento en los tiempos recientes"¹².

Estos comportamientos podrían asemejarse a los de cualquiera otro país de desarrollo medio en América Latina si no estuviera entrelazado por un conflicto de profundas raíces en el que se mezclan una fuerte resistencia al cambio en las estructuras de la propiedad y del poder político en el campo, el desarrollo de prolongadas manifestaciones de resistencia e insurgencia armada, particularmente en el ámbito rural y la inserción del narcotráfico en el contexto de la economía y el sistema político colombianos, en los que actúa como dinamizador de sus principales conflictos.

A comienzos de la década de los noventa, en una fase de apertura económica y creciente liberalización comercial, desde las esferas dominantes se difundió hacia el país y a través de distintos medios la imagen de un país urbanizado, muy próximo al "primer mundo", en el cual lo rural era un componente marginal de la sociedad y la economía. De acuerdo con las tareas políticas y económicas del modelo económico, la problemática agraria se relegó por varios años, particularmente en términos de la asignación de recursos para la gestión pública. Poco tiempo habría de pasar para que se hiciera necesario un ajuste: en el camino de la liberalización hicieron presencia las negociaciones del gobierno colombiano con el de los Estados Unidos para suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) y si bien este acuerdo incluye todas las áreas de la actividad comercial, el capítulo de las negociaciones sobre el sector agropecuario merecieron los mayores debates, dadas sus implicaciones para el conjunto de la sociedad.

El escenario de las negociaciones sobre el sector agrícola, planteado a pocos años de iniciado el nuevo milenio ha en-

¹¹ Con este estudio la FIP incursiona en la problemática agraria y rural de los últimos sesenta años. Este estudio fue posible gracias a la financiación que durante el 2007 nos otorgó la Agencia Sueca de Cooperación Internacional ASDI, a quienes les damos nuestros más sinceros agradecimientos.

¹² Kalmanovitz, Salomón y López E., Enrique. "La agricultura colombiana en el siglo XX". Bogotá: Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2007, Pág. 13.

contrado sin embargo, un mundo rural en el que se mezclan viejos y nuevos problemas, ampliando así sus dificultades. De ellos, por una parte y, tal vez el más relevante, un vasto conflicto social y armado que hunde sus raíces en la *gran concentración de la propiedad de la tierra*; y de otra, las relaciones económicas, políticas y sociales articuladas con la gran propiedad, que impiden la actualización del mundo rural.

A partir de este planteamiento abordaremos primero en este trabajo un análisis de la evolución del sector rural colombiano como escenario privilegiado de la aplicación de las políticas de desarrollo económico del país. De ahí pasaremos a reconstruir los principales conflictos sociales y políticos generados en el mundo rural colombiano y las políticas aplicadas para superarlos, sobretodo, las referidas a la distribución de la tierra y la participación de las poblaciones rurales en los beneficios del desarrollo; con ello haremos referencia a la consolidación de la presencia estatal en el conjunto del territorio nacional, en particular, en las regiones mas afectadas por los conflictos sociales. Así finalmente examinaremos los resultados de los cambios de la Constitución nacional ocurridos en 1991 en el campo colombiano; y, por último, las perspectivas que plantea la normatividad en curso para el sector agropecuario.

2. Evolución del sector rural colombiano en la segunda mitad del siglo XX: problemas, conflictos y políticas aplicadas para resolverlos

2.1. El problema territorial en la formación del Estado

Los antecedentes del ordenamiento actual del territorio colombiano se remontan a las formas coloniales de repartición de la tierra, determinadas desde entonces por las dinámicas de los mercados externos. Estos mercados han condicionado la expansión de la frontera agrícola y la ampliación de los patrones de concentración de la propiedad de la tierra, así como las dinámicas de expulsión de la población¹³.

El orden colonial mantuvo una sociedad jerarquizada por factores étnicos y de clase, construida en torno a un sistema económico y político de lealtades y transferencias de tributos hacia la metrópoli, intrínsecamente excluyente¹⁴. Concluido el periodo colonial, a lo largo del siglo XIX hubo una sucesión de guerras civiles entre las élites en 1851 -con la excepción de la “guerra de los artesanos”-, relacionadas con la competencia por la supremacía entre diversos modelos de Estado: federal o centralizado, laico o confesional, como lo manifiesta el carácter alternado de las constituciones de uno u otro tipo que sucedieron a las principales guerras. La última de ellas, la Guerra de los Mil Días (1900-1903) selló la Constitución de 1886, marcadamente centralista y confesional.

Esta sucesión de guerras y constituciones de signo contrario expresaba la relativa incapacidad de las partes para lograr un poder hegemónico. Al mismo tiempo, las limitadas condiciones del desarrollo de la economía colombiana de estas épocas configuraron una débil base fiscal para el Estado. Uno de los principales factores de esa debilidad fiscal fue el bajo control a la propiedad de la tierra y la consecuente ausencia de tributación catastral, factores que facilitaron una rápida y pronunciada concentración de la propiedad territorial.

La debilidad del Estado frente a los poderes regionales apoyados en el control de la tierra le impidió lograr el monopolio de la fuerza. Este vacío se hizo manifiesto en la tardía organización del ejército nacional, ocurrida apenas a principios del siglo XX. Además, las principales organizaciones políticas se configuraron en torno a idearios relacionados con el proyecto federalista o el centralista, y preservaron la exclusión

¹³ Fajardo M., Darío. “El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política”. En: *Territorio, Patrimonio y desplazamiento*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2006.

¹⁴ Me apoyo en el análisis de Guillén Martínez, Fernando, expuesto en su estudio *El Poder Político en Colombia*. Bogotá: Planeta, 2003, el cual considero como referente obligado para el análisis de la formación social colombiana, dados sus fundamentos teóricos, su coherencia y sus fuentes.

sectaria y violenta como base de su identidad y del ejercicio del poder.

Catherine LeGrand¹⁵ señala las profundas raíces del régimen de la propiedad rural y de la problemática asociada a él y muestra que el ordenamiento territorial siempre ha rondado los momentos constitutivos de la Nación: el Decreto de Tierras del Libertador, del 20 de mayo de 1820; la Ley 200 de 1936, con la que se intentó sentar las bases de la reforma modernizadora de López Pumarejo; la Ley 135 de 1961, que acompañó al proyecto del Frente Nacional, y la Ley 160 de 1994, pretendida intérprete de los cambios planteados por la Constitución de 1991.

No obstante, las fuerzas económicas y políticas dispuestas a preservar el *status quo* han conseguido preservar la gran propiedad agraria. A ellas se suman hoy núcleos de narcotraficantes y sus testaferros, convertidos en uno de los grandes poderes terratenientes. También se añaden las empresas multinacionales, que tienen intereses en algunas agroindustrias (palma africana, plantaciones forestales) o en grandes proyectos viales y energéticos afincados en el control de tierras y territorios.

La ocupación del territorio colombiano ha estado marcada por la concentración de la propiedad, la exclusión de importantes núcleos de población del acceso a los recursos naturales y una pronunciada inadecuación de los usos a los que se destina la tierra¹⁶. Este ha sido el resultado del régimen colonial en nuestro territorio y en las formaciones sociales precolombinas, seguido por el orden republicano, caracterizado por una débil configuración estatal.

El orden colonial reflejó el propósito de la corona de impedir la “feudalización” de las colonias, para lo cual sujetó tierras y vasallos a través de un complejo sistema de normas sobre concesiones y tributos, que influyeron en la creciente burocracia, la Iglesia y las distancias entre la metrópoli y las colonias. Dentro de este intrincado sistema surgieron las concesiones de tierras o mercedes reales a favor de los dirigentes militares de la conquista, las encomiendas o cesiones de tributos, las mitas y entregas de tierras a favor de las órdenes religiosas, que darían origen al latifundio eclesiástico.

Una vez instaurado el orden republicano, el débil Estado pronto se enfocó en garantizar los empréstitos externos e internos con la entrega de tierras consideradas como baldíos.

A mediados del siglo XIX y bajo la ideología liberal, la dirección del Estado aplicó un conjunto de reformas encaminadas a transformar las relaciones económicas, la administración fiscal y territorial. Esas reformas establecieron, entre otras, la liberación de la mano de obra esclava, la liquidación del latifundio eclesiástico y la extinción de buena parte de los resguardos indígenas, medidas que habrían de proporcionar ingresos y que se justificaron como necesarias para eliminar formas de organización contrarias a la libertad individual.

Desde sus albores republicanos, el Estado reiteró su tendencia hacia la concesión de tierras como estrategia de financiación, pero también como atractivo para fomentar la inmigración de empresarios extranjeros¹⁷ y como instrumento para construir vías de comunicación. Así se entregaron extensos territorios a particulares, lo que, al tiempo que materializó la incapacidad estatal para valorar esos territorios, generó vastos conflictos con los colonos, y con ello fortaleció la implantación del latifundio como forma de dominación política. Con esta política de enajenación del territorio a favor de grandes intereses ausentistas, el Estado dejó en manos de particulares la dinámica de las fronteras y contribuyó al debilitamiento de las comunidades. En estas condiciones, la ampliación de la frontera agrícola terminó revelando la fragilidad del Estado en la función territorial.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del XX las políticas estatales no solucionaron los numerosos y crecientes conflictos entre los concesionarios de baldíos y sus ocupantes de facto, colonos desplazados de sus lugares de origen por las guerras y las crisis económicas. Por el contrario, algunas decisiones, como la desmembración de resguardos, agravaron estas tensiones en un contexto en el que las titulaciones de tierras favorecieron su concentración en manos de grandes comerciantes, buscando favorecer las agroexportaciones, prioridad económica y política sustentada en las haciendas, la extracción forestal y minera y el trabajo servil.

2.1.1. El poder hacendado frente a la modernización del Estado

La pérdida de viabilidad financiera y laboral del régimen de las haciendas, socavado por las nuevas inversiones externas y la implantación de la manufactura en los medios urba-

¹⁵ LeGrand, Catherine. *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia 1830-1936*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986. Este estudio constituye sin duda el más sistemático y mejor contextualizado de la legislación sobre tierras en el país.

¹⁶ Márquez, Germán. “De la abundancia a la escasez. La transformación de ecosistemas en Colombia”. En: Palacios, Germán (editor), *Naturaleza en disputa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.

¹⁷ Tovar P, Hermes. “La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850)”. En: Ocampo, José Antonio (editor), *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO-Siglo XXI, 1987, Pág. 98.

nos, convergió con el nuevo orden mundial que surgió luego de la gran crisis de 1929, creando condiciones para plantear una reorganización de la sociedad, de su economía y de su ordenamiento político.

Estas pretensiones renovadoras, presentes en las movilizaciones sociales y las propuestas legislativas de los años 1932-1936, apuntaban a la construcción de una sociedad incluyente y moderna. Esto era una condición para el desarrollo del mercado, con un Estado fuerte en términos fiscales y políticos, capaz de crear condiciones físicas y económicas favorables para nuevas inversiones y de facilitar la movilización de una mano de obra libre y calificada.

El eje de esta transformación fue la búsqueda de un Estado capaz de dirigir los cambios de la sociedad y la economía, con sólidas bases políticas, técnicas y fiscales y cuya base social serían el sector empresarial y un movimiento obrero y campesino organizado. Estos propósitos se perfilaron en las propuestas legislativas dentro de las que se incluyó la Ley 200 de 1936 o “Ley de Tierras”. Dicha ley pretendió establecer un ordenamiento de la propiedad territorial que posibilitara al Estado recuperar el control de una amplia proporción de baldíos ilegalmente apropiados y sentar las bases para la construcción del catastro nacional, con todas sus implicaciones fiscales. Igualmente, se abrió paso a la reforma de la Universidad Nacional, eje de la educación laica e instrumento para la formación de los profesionales requeridos para la modernización de la sociedad y del Estado.

No obstante, la fuerza de los sectores interesados en perpetuar el monopolio del poder terrateniente y el control extraeconómico de la población, logró debilitar esta propuesta a través de presiones políticas y luego mediante la confrontación armada en torno al control excluyente del Estado, desatada a finales del decenio de 1940.

Poco antes del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, la capital del país fue conmovida por la nutrida “manifestación del silencio”, convocada por ese dirigente para protestar contra las persecuciones, asesinatos y masacres perpetradas por agentes del gobierno. En adelante Colombia y en particular sus áreas rurales serían arrasadas por la masificación del terror a manos de la policía, el ejército, las bandas coordinadas por estas fuerzas y luego por grupos de retaliación, en un fenómeno ampliamente estudiado y conocido como *La Violencia*.

Para comprender la continuidad del conflicto, es importante señalar que, mas allá de la confrontación sectaria que

generó buena parte de los crímenes y acciones violentas entre fines de los años 1940 y 1960, hay dos procesos fundamentales que toman fuerza en este periodo. Por un lado, el desmantelamiento de regiones agrarias campesinas en las que habían avanzado procesos económicos y organizativos favorecidos por las perspectivas democráticas de la modernización liberal y, por otro, la recomposición del latifundio al que se habían enfrentado esas organizaciones. Estos procesos se asociaron a la organización, apoyo y aprovechamiento de grupos de civiles armados por parte del Estado para la aplicación de sus políticas represivas. Estos factores generaron diversas manifestaciones de resistencia armada campesina, algunas de las cuales sobrevivieron como guerrillas a las crecientes acciones represivas del Estado, convirtiéndose en un componente arraigado de la vida política colombiana.

El primero de estos procesos convergió con el afianzamiento de varios renglones de la agricultura comercial, como la caña de azúcar, el banano, el algodón y el arroz, a los cuales el arrasamiento de las zonas campesinas proporcionó algunas tierras pero especialmente mano de obra. El segundo proceso dio pie a la gradual institucionalización de formaciones paramilitares como instrumento represivo, por sus ventajas en el conocimiento del terreno y de la población civil, iniciativa que tomó forma legal en el decreto 3398 de 1965, mediante el cual se establecieron unidades civiles, dotadas de armas oficiales, para la lucha contra las guerrillas. Estas experiencias entrarían a formar parte de la sistematización de la “guerra contrainsurgente” adelantada por los ejércitos de Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Israel, Brasil, etc., y aplicada en Malasia, Argelia, Vietnam, en la propia Colombia y en otros países, en desarrollo de las distintas fases de la cooperación militar, desde mediados de los años 50 hasta el presente.

2.1.2. Los límites de las reformas

Dadas las condiciones políticas del país, la magnitud de *La Violencia* condujo a un “colapso parcial” del Estado¹⁸, que estaba incapacitado para controlar militarmente a las facciones armadas que se habían desarrollado. Pero, más grave aún, se trataba de una situación política enteramente novedosa, en la que, a diferencia de las “guerras de las élites” del siglo XIX, el Estado se enfrentaba a sectores populares movilizados por un naciente proyecto autónomo, igualitario y agrarista, una de cuyas expresiones fue la “Ley del Llano”.

¹⁸ Ver. Oquist, Paul H. *Violencia, Política y Conflicto en Colombia*. Bogotá: Banco Popular-Instituto de Estudios Colombianos, 1978.

Ante un eventual riesgo insurreccional paralelo al colapso estatal, sectores dominantes de los dos partidos tradicionales llegaron a un acuerdo político para acceder al control del Estado y recuperar gobernabilidad. No obstante, este acuerdo de carácter bipartidista reeditó la exclusión sectaria como base para el reclutamiento en estas formaciones políticas, condición para el acceso a los “beneficios del desarrollo”.

El acuerdo del Frente Nacional recuperó parcialmente la gobernabilidad del país, neutralizó buena parte de la movilización popular y proporcionó viabilidad a una fase de desarrollo económico sustentado en la sustitución de importaciones y el afianzamiento de algunas agroindustrias. Esta fase encontró limitaciones tanto en la reducida oferta tecnológica como en la concentración de la propiedad territorial, frente a la cual el gobierno, además de otras iniciativas, promulgó en 1961 una ley de reforma agraria que, al tiempo que pretendía atender ambas demandas, parecía responder a una extendida exigencia campesina.

Luego de algún forcejeo, las élites nacionales rechazaron definitivamente la redistribución de la tierra en el interior de la frontera agrícola, promoviendo en su lugar la colonización de territorios marginales. La aplicación de esta política, agregada a los desplazamientos poblacionales generados por la guerra, extendieron la frontera agraria y la malla de asentamientos, planteando mayores demandas de servicios y de una más extendida presencia estatal. Estos requerimientos no pudieron ser atendidos en forma adecuada debido a la estrechez de los recursos fiscales, afectados por la clientelización del Estado y la corrupción, lo que generó crecientes conflictos regionales. A ellos se agregaron los efectos de la exclusión política, económica, social y étnica, particularmente apreciables en las regiones de menor desarrollo, varias de las cuales se convirtieron en poco tiempo en áreas de cultivos para fines ilícitos.

Las limitaciones del desarrollo económico colombiano resultantes de la baja disponibilidad de capitales, las restricciones físicas para las comunicaciones y la estrechez del mercado interno ofrecieron escasas posibilidades para la mano de obra rural, desposeída de tierras y desplazada de sus lugares de origen por los conflictos armados. Sus espacios de realización económica se restringieron entonces a la economía de subsistencia en las áreas de minifundio, las colonizaciones y la ya mencionada siembra de cultivos ilícitos, o la informalidad en los mercados laborales urbanos, en condiciones de pobreza e indigencia.

La débil presencia del Estado en estas regiones y la preeminencia de vías violentas para la imposición de intereses privados, agregados a los recursos derivados de las actividades delictivas, facilitaron la imposición de estos intereses

sobre las estructuras sociales, políticas y económicas regionales.

Uno de los resultados de este proceso fue la agudización de la concentración de la propiedad territorial. En la sociedad colonial, la formación de latifundios fue una estrategia central para el control de la mano de obra campesina. Ya bajo el orden republicano, extensas regiones y dentro de ellas buena parte de las comunidades campesinas quedaron bajo el dominio económico, social y político de grandes terratenientes. Las tensiones que se dieron entre los años treinta y los sesenta no lograron mayores transformaciones en la estructura de la propiedad rural, y con el ingreso del narcotráfico la adquisición de tierras, muchas veces bajo las presiones de los paramilitares, se convirtió en un procedimiento extendido para el lavado de activos obtenidos mediante actividades ilícitas. Este mecanismo de expropiación ha sido aplicado igualmente para el control de territorios significativos ya sea por sus potenciales productivos (agrícolas, contenidos minerales o energéticos) o por sus perspectivas para el desarrollo de infraestructuras o para el control estratégico militar, lo que ha generado hasta el presente cientos de miles de desterrados.

De estas circunstancias se derivaron la infiltración creciente de la ilegalidad en las estructuras del Estado, la generalización del ejercicio sistemático de la violencia y la ampliación de la tendencia de los gobiernos a imponer respuestas predominantemente militares a los conflictos sociales y políticos. Estas condiciones han debilitado a las organizaciones populares, restringiendo su participación económica y política en el conjunto de la nación y agravando su empobrecimiento.

Para finales de la década de los setenta la acumulación de viejos y nuevos factores de crisis debilitaron aún más la estabilidad del país. El ingreso masivo de recursos del narcotráfico, que entraron a la economía a través del desbordamiento del capital financiero y las inversiones en tierras y empresas agrícolas y comerciales, ocurrió al tiempo con la descapitalización de importantes empresas. Por otro lado, las difíciles condiciones de vida de los sectores populares impulsaron movilizaciones y protestas en un clima de creciente deslegitimación del Estado, pérdida de gobernabilidad y aumento de la criminalidad común y política.

A pesar de la criminalización de las protestas, el asesinato selectivo de dirigentes populares y la represión sistemática de las movilizaciones sociales, las condiciones políticas del régimen se hicieron insostenibles y a fines del decenio de 1980 se abrió paso una reforma constitucional. Aun cuando este acto debía responder a la necesidad largamente represada de modernizar y democratizar las estructuras políticas de la nación, sus contenidos se orientaron preferentemente a las reformas tendientes al desmantelamiento del Estado y la privatización

de los servicios públicos, requeridas por el “Consenso de Washington” en boga desde comienzos de los ochenta.

De esta manera, las reformas incorporadas en la nueva Carta Política reflejaron prioritariamente los intereses de las élites; varias décadas de represión y terror estatal y paraestatal dejaron su huella en la ausencia de los intereses populares. Las reformas políticas plasmadas en la nueva Constitución no se encaminaron a lograr los propósitos de equidad a los que se apeló en su convocatoria, en tanto que no se afectaron las tendencias y mecanismos que han facilitado la concentración de la riqueza, que permiten la apropiación y clientelización del Estado y que perpetúan la exclusión social, política y económica.

2.2. Los conflictos

2.2.1. Conflictos políticos armados

Una amplia literatura documenta la trayectoria de los conflictos armados en torno al control del Estado y el acceso a la tierra. Los primeros prácticamente desde antes de la consolidación de la independencia y los segundos con la expansión de las grandes concesiones de tierras hacia la segunda mitad del siglo XIX¹⁹. Como lo ilustra LeGrand, las crecientes demandas de los mercados internacionales por exportables generaron la ampliación de la frontera agraria a través de las colonizaciones y la apropiación por parte de los hacendados de baldíos, resguardos indígenas y tierras abiertas por los colonos²⁰, a costa de la expulsión o sometimiento de éstos y de los campesinos y de la extinción de las comunidades.

Estas tensiones se hicieron mayores dada la debilidad del Estado, la falta de claridad de los títulos de propiedad y la ambigüedad de las políticas estatales de tierras. El resultado fue que los crecientes conflictos desembocaban en refriegas de caporales, autoridades y “fieles” de las haciendas con los campesinos y colonos ocupantes de baldíos y tierras pretendidas por los grandes terratenientes, inconsistentemente resueltas a la luz de una legislación ambivalente.

Esta tradición de conflictos no resueltos desembocó en los enfrentamientos bipartidistas de finales de los cuarenta, en un marco internacional en el que movimientos insurrec-

cionales y golpes nacionalistas y fascistas de diversos signos políticos en Europa (Rusia, Alemania, Italia, España), Asia (China) y América Latina (México, Nicaragua, Salvador, Brasil) configuraron un escenario propicio a las acciones armadas de represión y resistencia. Luego del asesinato de Gaitán, el aplastamiento de la protesta popular, encaminado a consolidar un proyecto corporativista confesional, liderado en particular por Laureano Gómez²¹, desencadenó *La Violencia*, una guerra civil en la que las operaciones militares conjuntas del Estado con grupos civiles contra núcleos campesinos despertaron formas de resistencia armada que, convertidas luego en guerrillas, pusieron en jaque al Estado.²²

El golpe acordado entre facciones dirigentes de los partidos liberal y conservador, encabezado por el general Gustavo Rojas, permitió debilitar la amenaza insurgente y abrió paso al Frente Nacional. Sin embargo, el carácter excluyente de este acuerdo llevó a nuevos conflictos entre esa dirigencia y otros sectores sociales que en algunos casos evolucionaron hacia expresiones armadas, como ocurrió en el oriente y sur del Tolima y el Cauca.²³ Estos procesos también tuvieron influencia externa, en especial de la guerra fría y sus desarrollos: de una parte, los esfuerzos de Estados Unidos para afianzar su predominio político y económico en el hemisferio y de otra, los nuevos movimientos nacionalistas y socialistas de América Latina (Bolivia, Guatemala, Cuba), África (Argelia) y Asia (China, Vietnam).

En ese contexto surgieron en el país organizaciones guerrilleras, de distintos orígenes sociales e influencias políticas: las autodefensas campesinas, agrupadas en el Bloque Sur y luego transformadas en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), bajo la influencia del Partido Comunista; el Ejército Popular de Liberación (EPL), surgido de la disidencia maoísta del Partido Comunista, también de base campesina; el Movimiento Obrero Estudiantil de Colombia, MOEC, de origen urbano; y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), organizado por incidencia externa.

A este escenario se añadió otro factor relevante en la dinámica de los conflictos armados: una participación política y militar más intensa de los Estados Unidos en la evolución de

¹⁹ Bejarano, Jesús Antonio. “Campesinado, luchas agrarias e historia sociales Colombia: notas para un balance historiográfico”. En: González Casanova, Pablo (coordinadores). *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. México: Siglo XXI Editores, 1985.

²⁰ Ver Villegas A, Jorge. “La colonización de vertiente en el siglo XIX en Colombia”, *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 1, No. 2, Bogotá, 1978.

²¹ Ver Henderson, James D. *La Modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2006.

²² Ver Borda, Orlando Fals, Guzmán C. Germán, Umaña, Eduardo. *La Violencia en Colombia*. Bogotá: Taurus, 2005; Henderson, James D. *Cuando Colombia se desangró*. Bogotá: El Áncora, 1984; *Ibidem*, Oquist, Paul H. De acuerdo con el historiador Eric Hobsbawm, la llamada violencia “constituye probablemente la mayor movilización armada de campesinos (ya sea como guerrilleros, bandoleros o grupos de autodefensa) en la historia reciente del hemisferio occidental, con la posible excepción de determinados períodos de la Revolución mexicana”, en *Rebeldes Primitivos*, Barcelona: Ediciones Ariel 1968, Pág. 226; Sánchez, Gonzalo y Merteens, Donny. *Bandoleros, Gamonales y Campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores, 1983.

²³ Ver Fajardo M. Darío. *Violencia y Desarrollo*. Bogotá: Ediciones Suramérica, 1978.

la región. En efecto, ante los riesgos que la revolución cubana implicaba para sus propósitos, el gobierno norteamericano decidió combinar iniciativas políticas y militares dentro del programa “Alianza para el Progreso”, que incluyeron misiones, dotación de equipos, entrenamiento técnico y asesoría a las fuerzas armadas colombianas. Parte de esa asistencia se desarrolló en el “Plan LASO”, desplegado contra las “repúblicas independientes”, cuna de las nacientes FARC.

La transición de *La Violencia* de los cincuenta a la consolidación del Frente Nacional ocurrió en medio de cambios económicos y políticos que se tradujeron en la urbanización de la población colombiana, el crecimiento del Estado y el afianzamiento de un sector manufacturero, procesos dentro de los cuales surgirían nuevos conflictos con otros grupos, al tiempo que continuaba la evolución de las guerrillas rurales.

2.2.2. Conflictos por el territorio y los desplazamientos de población

Como ya se dijo, las transformaciones económicas del país desde la segunda mitad del siglo XX han llevado a la urbanización de gran parte de nuestro proceso de desarrollo. Con ella, las actividades productivas y las condiciones de bienestar se han concentrado en las ciudades, sin que hayan desaparecido la exclusión y el monopolio que han caracterizado a la propiedad y al capital agrarios, persistentemente apoyados en la violencia y extendidos en la casi totalidad de los territorios con valor estratégico. Ejemplos de estos procesos son los desplazamientos generados en las áreas de influencia de la represa de Urrá, los ocurridos en el Chocó ante la expectativa de la construcción del canal Atrato-Truandó, el Magdalena Medio y la cuenca del río Naya en el Pacífico. Otro tanto ha ocurrido con territorios de significado estratégico-militar y geopolítico, como los del sur de Córdoba (Nudo de Paramillo), sur del Tolima (Rioblanco) y alto Putumayo. Estas tendencias, en las que poblaciones enteras resultan profundamente afectadas por la pérdida de sus territorios, están dándose simultáneamente con procesos que favorecen la formación de una conciencia ambiental y el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades.

La expansión y profundización de los conflictos los ha convertido más claramente en competencias bélicas por territorios. Eso ha generalizado el desplazamiento de las poblaciones afectadas. Estudios recientes hablan de cerca de 3.6 millones de personas expulsadas por causa de la violencia ejercida contra ellas durante los últimos 15 años.

Los desplazamientos por la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia²⁴. La guerra civil de mediados del siglo

pasado motivó una parte importante de las migraciones del campo a la ciudad. Al mismo tiempo, la evicción forzada de habitantes de varias regiones del país dinamizó la acelerada ampliación de la frontera agrícola producida a partir de los años sesenta.

Sin embargo, los desplazamientos que ocurren en la actualidad llaman la atención de la sociedad nacional e internacional por su magnitud, asociada con el empobrecimiento de esta población y con pérdidas en la producción y en los esfuerzos sociales representados en infraestructuras, desarrollo institucional y otras modalidades del patrimonio público y privado.

Además el conflicto armado se ha agudizado. Los oponentes en esta confrontación actúan en escenarios de guerra cada vez más extendidos, agravados por el narcotráfico y que permean gradualmente medios urbanos afectados por la marginalización propia del modelo de sociedad establecido.

Una política de Estado de largo alcance, que trascienda las limitaciones de las iniciativas propias de cada administración, dirigida a incorporar al campo en un proyecto de desarrollo con democracia, con instrumentos jurídicos de planificación regional aplicables en espacios geográficos estratégicos, podría tener efectos positivos en este tema.

2.2.3. La tierra y el poder militar

En el examen de la problemática agraria surgen una y otra vez episodios que implican a miembros de las fuerzas armadas y la policía no sólo en violaciones de los derechos humanos sino, de modo conexo, en relaciones estrechas con narcotraficantes y estructuras paramilitares, quienes coinciden en el proceso de apropiación y concentración de la propiedad de la tierra.

A este respecto hay que tener en cuenta algunos rasgos fundamentales de formación de la institución militar, que se remontan a los albores de la República. Un agudo analista de la historia nacional, el sociólogo Fernando Guillén Martínez, comparó la génesis de los ejércitos de Colombia y Venezuela durante la guerra de Independencia y destacó cómo en el segundo, por las circunstancias sociopolíticas, se fue formando un espíritu de cuerpo claro y preciso que hizo de la carrera de las armas una profesión regimentada, lógicamente ordenada por ascensos sucesivos. En la Nueva Granada este espíritu de cuerpo se formó al servicio de intereses de grupo y no, como en Venezuela, al servicio de la Nación. Los “generales hacendados” alcanzaron un peso político determinante en la alta oficialidad y, aliados con los demás miembros de la élite, debilitaron el ejército que formó Bolívar como herramienta

²⁴ Fajardo M, Darío. “El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política”, *Ibidem, Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*.

para la emancipación y la construcción de naciones independientes, capaces de producir un equilibrio político frente a los grandes centros del poder internacional²⁵.

El proyecto político de los hacendados de la Nueva Granada se orientó hacia el fortalecimiento de los poderes regionales, en desmedro de los gérmenes de un poder central y de su expresión militar. Esta orientación, sumada a la debilidad fiscal del Estado, condujo al manejo de los baldíos nacionales como fuente de ingresos fiscales y como recompensa militar, lo que contribuyó a la formación del latifundio republicano.

La oposición de la élite neogranadina a la formación de un ejército profesional fue un rasgo de la historia política del país en el siglo XIX. A finales del siglo, la correlación de fuerzas económicas y políticas del país se expresó en la Constitución de 1886, de signo autoritario, clave dentro de la cual se creó el Ejército Nacional.

Desde la conformación del Ejército, el reclutamiento de sus oficiales se ha dado ante todo en las capas medias de provincia, caracterizadas por su tradicionalismo político, religioso y cultural, que ha facilitado el reforzamiento de los nexos entre terratenientes y militares: en particular a partir de la violencia de los cincuenta, los jóvenes oficiales destacados, al mando de unidades locales, han sido atraídos por los terratenientes mediante facilidades para adquirir tierras y ganado, con el fin de garantizar la protección militar. Los vínculos así creados explican la formación de una nueva capa de 'exgenerales hacendados', elemento esencial de la constelación de latifundios característica de regiones como el Magdalena Medio, el Meta y Caquetá.

Esta situación política, en la que las lealtades del Ejército continuaban comprometidas con los poderes regionales, coincidió con el desarrollo de la Doctrina de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, que desdibujó los objetivos de los ejércitos como defensores de la nacionalidad y los suplantó por la defensa a ultranza de los intereses estadounidenses. De ese modo, las Fuerzas Armadas se convirtieron en ejército de ocupación de su propio país. Dicha Doctrina incorporó las experiencias de las guerras contrainsurgentes de Argelia, Indochina y otros países y abrió espacio a la formación de grupos especiales, encargados de la 'guerra sucia'. El ejército colombiano adoptó a profundidad este modelo y tradujo en él la experiencia cons-

truida durante los años de *la violencia*, con los civiles armados a su servicio, embriones de los futuros paramilitares²⁶.

2.2.4. Proyección del narcotráfico en la problemática agraria

El fenómeno del narcotráfico ha sido objeto de muy diversos análisis²⁷. Las actividades asociadas con él, desde la producción de drogas hasta las articulaciones de los traficantes con diferentes medios del poder político, económico y militar, han tenido gran incidencia en la vida nacional desde mediados de la década de los setenta, a raíz de la decisión del Estado de sustituir la reforma agraria dentro de la frontera agrícola por una política de colonización de baldíos en las selvas húmedas de la Amazonia, el Pacífico y las cuencas de los ríos Magdalena y Atrato. Inicialmente, los efectos de esas actividades fueron locales, pero en la medida en que se ampliaron la producción y las ganancias su radio de influencia creció.

La siembra de cultivos proscritos se inició a finales de los años setenta con la marihuana, en zonas de la Costa Atlántica, particularmente en la baja Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá. Luego, la producción se extendió a algunas localidades del Meta. Luego vinieron los cultivos de coca en los años ochenta y noventa y en este último período comenzaron los de amapola. La información más reciente asigna aproximadamente 130 mil hectáreas a las plantaciones de coca, 10 a 12 mil a la amapola y 8 a 10 mil a la marihuana. Todos los cultivos están diseminados por la casi totalidad de los departamentos del país.

Algunos estudiosos de la problemática de las drogas en la región andina²⁸ enmarcan la expansión del narcotráfico en la tendencia recesiva de los precios de los productos exportables de origen agrícola²⁹. Aducen que por esa tendencia, los pequeños y medianos productores, en especial campesinos, han tenido que competir, limitados como están para acceder a las tierras y a las tecnologías de más elevada productividad y carentes de subsidios, con las exportaciones agrícolas de los países centrales. Por supuesto, sus resultados han sido ruinosos. En estas condiciones, la única posibilidad de reducir pérdidas ha sido incorporar los cultivos ilícitos.

La producción, el procesamiento y el comercio de drogas afectaron directamente a regiones marginales de difícil acce-

²⁵ Guillén Martínez, Fernando, *Ibidem*, Pág. 266.

²⁶ Ver *El Terrorismo de Estado en Colombia*. Bruselas: Ediciones NCOS, 1992.

²⁷ De los numerosos estudios disponibles al menos los siguientes son de consulta obligada: de Rementería, Iván. *La guerra de las drogas*. Bogotá: Planeta, 2001; Vargas M., Ricardo. *Fumigación y Conflicto*, Bogotá: TM Editores, 1999; Thoumi, Francisco. *El imperio de la droga*, Bogotá: IEPRI- Planeta, 2002; Camacho, Álvaro (Ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: UniAndes-CESO, 2006.

²⁸ Ver de Rementería, *Op. cit.*

²⁹ Véase Ocampo y Perry 1995, gráfica 2.3.

so para las autoridades. Allí, los narcotraficantes construyeron redes de poder con participación de las comunidades y autoridades locales. Parte importante de estas redes fueron algunas inversiones funcionales con las actividades ilícitas, entre ellas, la adquisición de tierras, la ganadería y otras explotaciones, que actuaron como fachadas y mecanismos de ‘lavado de activos’.

Por otra parte, frente a los estrechos espacios que ha ofrecido el país en su economía y en sus sistemas de representación política, el rápido y voluminoso enriquecimiento derivado del narcotráfico significó un veloz ascenso en los niveles de consumo y de poder político para algunos sectores asociados con esa actividad. No obstante, en pocos años éstos fueron cooptados por el poder tradicional, particularmente en el caso del poder terrateniente, que resultó beneficiado al reforzar sus mecanismos de dominación con los recursos del narcotráfico.

Varios analistas señalan que a partir de los años 80 ha habido una convergencia entre la concentración de la propiedad agraria y la ampliación de las inversiones de los capitales del narcotráfico como procedimiento para el lavado de activos. Estas inversiones se tradujeron ocasionalmente en la modernización de algunas actividades, como en el “caso Grajales”, en el Valle del Cauca, considerado por algunos como modelo de gestión en el desarrollo agrícola colombiano, por ejemplo. Pero en general el ingreso de estos recursos reforzó la concentración de la propiedad y del autoritarismo, expresión de la imposición del latifundio como relación social.

Este afianzamiento del control de la propiedad territorial reforzó las tendencias preexistentes: incidió negativamente en el comportamiento de la producción y del empleo, afectó la estructura de los costos de producción y limitó la competitividad nacional frente a ofertas protegidas o construidas con menores costos.

Estas tendencias parecen confirmarse con la información del estudio IGAC- CORPOICA (ver cuadro 1 abajo). La concentración de la propiedad territorial puede estar afectando la producción si se mantiene la correlación negativa según la cual a mayor tamaño de los predios corresponde una menor dedicación a usos agrícolas, que pareciera comprobarse con los actuales volúmenes de importación de alimentos que no muestran disminución frente a los registrados a fines de los noventa por la Contraloría General de la República.³⁰

2.3. Características de la agricultura colombiana

2.3.1. La concentración de la propiedad

Aunque las cifras no están actualizadas hasta el presente y los datos no siempre coinciden, el trabajo citado de Kalmanovitz y López³¹ y otros estudios³² evidencian esa tendencia hacia una creciente concentración de la propiedad. Uno de los estudios más recientes sobre la distribución de la tierra en Colombia, hecho por el Banco Mundial³³, confirma esta apreciación. Cifras más desagregadas muestran cómo en 1996 los predios más extensos (de más de 200 hectáreas) sólo correspondían al 2,8% del total de fincas y concentraban el 39,2% de la tierra. A su vez, las fincas más pequeñas (entre 0 y 5 hectáreas) correspondían al 46,8% del total de predios y poseían sólo el 3,2% de la tierra (Cuadro 1).

El cuadro 2, que proviene de otra fuente, presenta la evolución que tuvo la distribución de la propiedad de la tierra entre 1984 y 1996, discriminado por propietarios y fincas, según el tamaño de los predios. Aunque los datos no coinciden con los del cuadro 1, también muestran la concentración de la propiedad de la tierra en propietarios de fincas grandes. Además, puede verse cómo esa tendencia se afianzó durante el periodo mencionado.

Cuadro 1: Distribución de las fincas, según superficie y uso agrícola y según tamaños, 1992-2003.

Tamaño	% de las fincas	% de la tierra	% uso agrícola
Muy grande (más de 200 hás.)	2,8	39,9	2,5
Grande (50 a 200 hás.)	10,2	33,3	6,9
Mediana (20 a 50 hás.)	12,8	13,8	12,7
Pequeño (5 a 20 hás.)	27,5	9,9	22,9
Muy pequeño (0 a 5 hás.)	46,8	3,2	38,6

Fuente: Valderrama y Mondragón 1998.

Estas tendencias parecen confirmarse nuevamente en el citado estudio de IGAC- CORPOICA, que presenta cifras sobre distribución de la propiedad (gráfica 1, cuadro 3) que ilustran en los rangos extremos (fincas menores de 3 hectáreas y mayores de 500) la tendencia continuada hacia la concentración de la propiedad.

³⁰ Contraloría General de la República, *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo*. Bogotá: 2002.

³¹ Kalmanovitz, Salomón y López E., Enrique, *Op.cit.*, Pág.319 y ss.

³² García, A. Rincón, C. y Machado, A., *Colombia Land Policy in Transition*, Report No. 27942-CO, The World Bank y IGAC-CORPOICA, 2004.

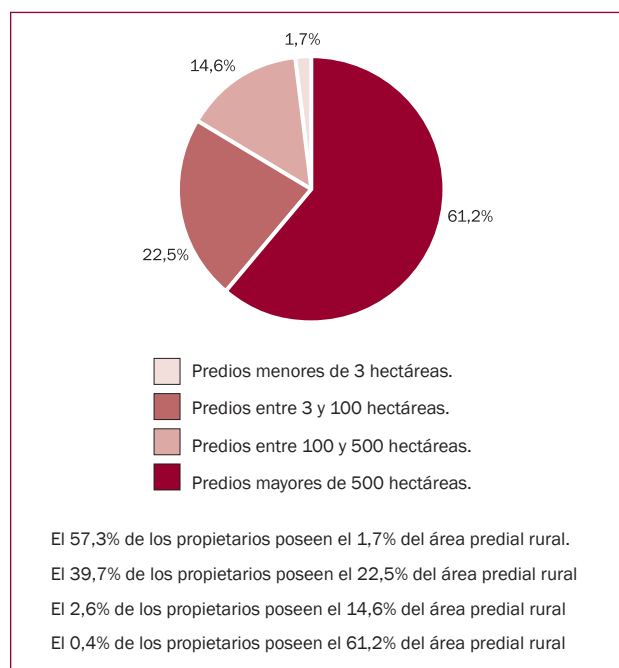
³³ *Ibid.*

Cuadro 2. Distribución de la propiedad entre 1984 y 1996.

Tramos (hectáreas)	1984			1996		
	No. predios [%]	No. Propietarios [%]	Superficie (hás [%])	No. predios [%]	No. Propietarios [%]	Superficie (hás [%])
<5	1.282.885 [67,3]	1.597.673 [65,7]	1.769.593 [5,0]	1.642.998 [68,1]	2.184.991 [66,8]	2.166.375 [4,3]
5-20	358.494 [18,8]	476.574 [19,6]	3.537.320 [10,0]	448.585 [18,6]	633.128 [19,3]	4.462.598 [8,8]
20-50	140.888 [7,5]	186.623 [7,7]	4.427.279 [12,4]	176.890 [7,3]	244.382 [7,5]	5.547.031 [10,9]
50-200	98.022 [5,1]	133.356 [5,5]	8.967.172 [25,2]	116.333 [4,9]	165.580 [5,1]	10.502.034 [20,7]
200-500	17.612 [0,9]	26.171 [1,0]	5.176.662 [14,6]	18.331 [0,8]	29.165 [0,9]	5.400.281 [10,6]
> 500	6.845 [0,4]	11.136 [0,5]	11.612.884 [32,7]	7.459 [0,3]	11.570 [0,4]	22.631.747 [44,6]
Total	1.904.746 [100,0]	2.431.533 [100,0]	35.490.910 [100,0]	2.410.596 [100,0]	3.268.816 [100,0]	50.710.066 [100,0]

Fuente: Salgado y Prada [2000].

Gráfica 1. Relación entre el área predial rural nacional y los propietarios, según tamaño de predios.



Fuente: IGAC/ CORPOICA, volumen 4, página 83.

Si observamos a la vez los cuadros 2 y 3, vemos que mientras en 1984 las fincas menores de 5 hectáreas, que correspondían al 65,7% de los propietarios, controlaban el 5% de la superficie, en 1996, controlaban el 4,3% de la tierra y correspondían al 66,8% de los propietarios. En 2001, las fincas de menos de 3 hectáreas, pertenecientes al 57,3% de los propietarios,

controlaban el 1,7% de la superficie. Entre tanto, en 1984, las fincas mayores de 500 hectáreas correspondían al 0,5% de los propietarios y controlaban el 32,7% de la superficie; en 1996, este rango correspondía al 0,4% de los propietarios que controlaban el 44,6% de la tierra; en 2001, estas fincas correspondían al 0,4% de los propietarios y al 61,2% de la superficie.

Cuadro 3. Relación entre el área predial rural nacional y los propietarios, según tamaño de predios.

Tamaño de predio (hectáreas)	Propietarios	Superficie (área predial rural registrada)
> 3	57,3%	1,7%
>3, >100	39,7%	22,5%
>100, <500	2,6%	14,6%
>500	0,4%	61,2%
Total porcentaje	100,0%	100,0%

Fuente: Gráfica 1

De otra parte, se observa que así como el comportamiento de la tenencia de la tierra es heterogéneo en términos de cultivos y otros usos, también lo es según las regiones. Las tendencias mencionadas incluyen el comportamiento de la estructura de la propiedad tanto en las regiones centrales de mayor desarrollo, como en las recientemente incorporadas a la frontera agraria.

Un estudio del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) sostenía que en los ochenta la propiedad de la tierra

tendía a la disolución del latifundio en las áreas centrales, limitando esa forma de propiedad a las áreas marginales³⁴. Eso indicaría que esa modalidad de apropiación solamente se sostenía en áreas de bajo potencial productivo o en los bordes de la frontera agrícola con limitada disponibilidad tecnológica para su aprovechamiento y dificultades de acceso de su producción a los mercados (entre ellas, los Llanos Orientales). Estas circunstancias harían de la ganadería extensiva la única forma de obtener rendimientos económicos en estas grandes propiedades. No obstante, en la siguiente década se reafirmó la tendencia a la concentración de la propiedad en todas regiones, en lo que sin duda influyó el narcotráfico, cuyos recursos que se han legalizado en gran medida a través de la compra de tierras.

Por otra parte, ese estudio se basa en información catastral que puede reflejar la 'liquidación formal' de la gran propiedad en las áreas de mayor desarrollo, que no corresponde a un quiebre de la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria, pero que continúa su avance por razones tributarias y tal vez de eficacia administrativa. Así, algunos grandes dominios se organizaron como sociedades que distribuyeron los activos entre sus socios, como ocurrió con los ingenios azucareros, sin que ello significara una redistribución efectiva de la tierra.

De este modo, la concentración de la propiedad continúa tanto en las regiones con menor potencial productivo como en aquellas con mayor disponibilidad de tierras con vocación agrícola³⁵. Eso incide en los niveles de producción dado que mientras las fincas menores de 5 hectáreas destinan a usos agrícolas el 38,6% de su superficie, las de más de 200 hectáreas solamente asignan a este uso el 2,5% de sus tierras (cuadro 1).

2.3.2. El latifundio, una constelación social

En ese marco es pertinente referirse a la noción del *latifundio como constelación social*, elaborada por Antonio García, según la cual no existen latifundios sino *estructuras latifundistas*, que funcionan como "sistemas de economía y de poder articulados con la organización política del Estado, el sistema nacional de mercado y las estructuras de transferencia intersectorial de recursos tecnológicos y financieros"³⁶. Esta propuesta permite aproximarse a las vinculaciones innegables entre el monopolio de la propiedad territorial, la ampliación del conflicto armado y la profundización de la crisis agraria.

Absalón Machado caracteriza la estructura agraria colombiana como *bimodal* o *bipolar*, es decir, constituida por un polo de gran propiedad y otro centrado en las pequeñas unidades, cada uno con su propia dinámica. Opuesta a esa caracterización, la hipótesis de la *constelación* permite comprender las interrelaciones funcionales y dinámicas entre uno y otro polo. Dicho de otra manera, en virtud de esas interrelaciones la concentración de la propiedad impide que una población rural creciente³⁷ se afiance como pequeña productora en el marco de la economía campesina.

La dinámica que se imprime es la siguiente: la concentración de la propiedad hace que los pequeños productores tengan poco acceso a la tierra y a la tecnología, por lo cual ejerce una gran presión sobre los suelos y los demás recursos naturales, que se deterioran y por lo tanto sufren una pérdida gradual de su potencial productivo. Esa población rural, cuya fuerza de trabajo resulta excedentaria en la unidad de producción familiar, participa en varios mercados laborales, que pueden resumirse en dos:

1. Las fincas campesinas que demandan mano de obra para labores como la preparación de la tierra para siembras y la cosecha.
2. La agricultura empresarial, con demanda para la época de cosecha y labores varias en los mercados urbanos menos calificados.

No obstante, el limitado crecimiento económico impide estabilizar esta articulación laboral. Las alternativas que se encuentran son entonces el trabajo informal y algunas actividades agrícolas como las asociadas a los cultivos proscritos, que acompañan la ampliación de la frontera agraria.

Como se verá más adelante, la circulación de la población rural colombiana tiende a ocurrir dentro de cada una de las grandes regiones del país: norte-nororiente, centro-centroriente; norte-occidente; sur-suroccidente y suroriente. En ellas se reproduce *la estructura económica básica* constituida por:

1. *Áreas de minifundio*, en donde se reproduce y desborda la población.
2. *Áreas de agricultura comercial*, en donde ocurre su enganche temporal.
3. *Epicentros urbanos*, hacia donde se dirigen excedentes de población para vincularse a la economía informal.

³⁴ Lorente, Luis et al., *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, CEGA.

³⁵ Machado, Absalón. *La Cuestión Agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores, 1998, Pág. 50 y ss.

³⁶ García, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Cruz del Sur, 1973, Pág. 65.

³⁷ Valderrama, Mario y Mondragón, Héctor. *Desarrollo y equidad con campesinos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998.

4. *Áreas de latifundio ganadero* que junto con algunas de las destinadas a la agricultura comercial encarnan la tendencia a la concentración de la propiedad.
5. *Áreas de expansión de la frontera agraria (colonización)*, que se valorizan por el trabajo campesino y luego son apropiadas siguiendo esa tendencia hacia la concentración.

La estructura económica básica de las regiones del país (formaciones socioespaciales) contempla en su interior una gran heterogeneidad económica, social e incluso étnica. En cada una de esas formaciones se articulan las ciudades grandes y medianas, que se desempeñan como epicentros de la nación y de sus macrorregiones, con configuraciones agroindustriales (caña de azúcar, palma africana) y plantaciones exportadoras (banano, floricultura), medianas explotaciones capitalistas y numerosas comunidades campesinas de distintos tipos y características étnico-culturales. La dinámica de esta estructura heterogénea plantea dos perspectivas básicas tanto para el análisis como para la formulación de políticas. De una parte, la caracterización de un proceso unilineal de “modernización”, cuyo paradigma económico, político, sociocultural es el de las unidades intensivas en capital. El mundo rural tendería hacia ese paradigma de modo que la población se trasladaría laboralmente a actividades no agrícolas o ligadas a los servicios y, en menor proporción, hacia las agroindustrias. Aquí las economías campesinas simplemente subsisten, con un carácter residual y en función de la “política social” del Estado.

En contraposición a lo anterior, existiría un sistema de relaciones dinamizado por intereses divergentes en torno al control de los recursos, en el que hay diversas propuestas políticas, sociales y culturales y se disputan fuertes tendencias hegemónicas del gran capital expresadas espacialmente. Esto da lugar a un sistema regional jerarquizado, inmerso en un piélagos de comunidades campesinas entrecruzadas por diversas articulaciones con las economías locales y regionales y con la economía nacional e incluso la internacional.

Las teorías sobre los procesos de desarrollo regional consideran esas articulaciones desde la perspectiva de las transferencias que ocurren por la vía de los precios: en un lado están los precios de los productos agrícolas y en el otro, enfrentándolos, los de los productos de origen industrial, los costos del capital, la renta del suelo. Esto ocurre desde las regiones y economías campesinas hacia los epicentros y desde

éstos hacia los núcleos hegemónicos del capital³⁸, en contraposición con lo que plantean las perspectivas centradas en las lógicas y la organización de las economías campesinas.

Si bien los énfasis analíticos de las dos perspectivas varían, no son necesariamente excluyentes, si se tiene en cuenta la dinámica general de la economía y de los procesos de acumulación. Estos procesos ejercen su poder sobre las estructuras económicas que han subordinado, pero eso no impide que existan niveles relativos de autonomía. Autores como Lipietz³⁹ consideran que esos niveles de autonomía son funcionales al capital, al igual que lo son algunas alianzas económicas con distintos sectores sociales, económicos y políticos.

La conceptualización del latifundio como ‘constelación social’ planteada por García permite comprender las lógicas de las economías campesinas sin excluir las relaciones de dominación en distintos niveles, construidas a partir del control de la tierra. Esto coincide con los análisis de Hans Binswanger⁴⁰, quien al analizar la tendencia a la concentración de la propiedad agraria, a pesar de la mayor racionalidad de la pequeña y mediana producción, concluye que el mercado no actúa en consecuencia, asignando la tierra a la pequeña y mediana propiedad, por el poder político que da tener control de la tierra.

La lógica del planteamiento de Binswanger es conocida y aplastante: al controlarse la tierra de manera monopólica se excluye de ella a quienes carecen de poder político y, a la vez, se les hace dependientes de quienes la controlan; más aún cuando una ‘industrialización imposible’ deja la informalización como único camino para a quienes se desplazan del campo, como ocurre en Colombia.

2.3.3. Transformaciones recientes de la agricultura

La preocupación en torno al campo ha resurgido debido a su pobre desempeño económico a partir de comienzos de los años 90, cuando se perfiló la *crisis semipermanente* de la agricultura en Colombia⁴¹, fase en la que han convergido tres elementos que han producido *un retroceso* en la producción y en el empleo generado en el sector agropecuario, especialmente en los cultivos temporales. Esos tres elementos son:

1. El manejo macroeconómico.
2. Las condiciones climáticas.
3. Las tendencias de la propiedad territorial.

³⁸ Ver Helmsing, A.H.J. *Cambio económico y desarrollo regional*. Bogotá: CEREC- CIDER, 1990, Pág., 32 -50.

³⁹ Alain, Lipietz. *El capital y su espacio*. México: Siglo XXI 1977.

⁴⁰ Binswanger, Hans et al. *Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations*, Washington: Banco Mundial, 1993.

⁴¹ Carlos F., Jaramillo. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Banco de la República, 2002.

En efecto, según varios analistas, entre ellos Jaramillo⁴², las causas de la crisis de los noventa, que en 2007 aún no ha concluido, fueron el impacto del manejo macroeconómico, en particular la revaluación del peso, y del comportamiento climático, que afectó la agricultura a mediados de esa década (Fenómeno del Niño). Estos factores convergieron con las condiciones impuestas por la propiedad territorial a la producción agrícola y pecuaria, con el 'sesgo financiero' de la política económica del Estado y con los impactos del conflicto armado.

Esa crisis se evidencia en tres factores: 1) la reducción de las áreas en producción, no concomitante con aumentos en la productividad; 2) la disminución de la producción; y, finalmente, 3) la pérdida de empleos en la agricultura. Todo ello tuvo como efecto central el rápido incremento de las importaciones de productos agrícolas, interpretado por algunos como

expresión del dinamismo del sector externo colombiano. Algunas cifras muestran esa situación de crisis (cuadro 4).

En 1997 se sembraron 3,1 millones de hectáreas (de cultivos semestrales y permanentes), frente a los 3,7 millones de 1990. Ese mismo año los cultivos semestrales pasaron de 2,5 millones de hectáreas en 1990, a 1,6 millones. Colateralmente, la reducción de las áreas sembradas en cultivos semestrales condujo a la pérdida de 119.600 empleos, con lo que las importaciones crecieron a un ritmo anual del 26,8%, pasando de ser el 5,5% del PIB, en 1990, a ser el 46,9%, en 1997, mientras las exportaciones solamente crecieron a un ritmo anual de 7,4%⁴³.

Además, la producción tuvo un descenso sin antecedentes: de las 130 mil toneladas de algodón exportadas en 1975, se descendió a 4.707, en 1996, y a 427, en 1997⁴⁴. En

Cuadro 4. Áreas cultivadas 1990-1997. Miles de hectáreas.

Cultivo	1990	1997	Crecimiento anual promedio (porcentaje)
Cultivos semestrales	2.495,5	1.620,8	- 6,2
Arroz	521,1	390,0	-4,1
Papas	161,4	166,8	0,5
Maíz	836,9	573,4	-5,4
Vegetales	87,6	95,8	1,3
Algodón	200,5	61,3	-16,9
Sorgo	273,0	102,6	-14,0
Soya	116,2	43,5	-14,0
Fríjol	164,6	135,3	-2,8
Trigo	56,7	23,6	-12,5
Cebada	54,3	9,6	-24,8
Otros cultivos semestrales ¹	23,3	18,9	-3,5
Cultivos permanentes ²	1.243,7	1.448,2	2,2
Caña de azúcar	114,8	168,3	5,5
Plátanos	344,8	379,1	1,4
Caña de panela	199,6	209,9	0,7
Aceite de palma	89,7	145,1	6,9
Yuca	207,3	181,8	-1,9
Frutas	70,9	129,	8,5
Banano	32,4	42,0	3,7
Cacao	120,7	109,6	-1,4
Otros cultivos permanentes ³	63,5	74,6	2,7
Total cultivos semestrales más cultivos permanentes	3.739,2	3.069	

1. Ajonjolí, maní, tabaco rubio. 2. Excluye café y flores. 3. Fique, yuca, plátano de exportación, coco y tabaco negro.

Fuente: Datos del Ministerio de Agricultura, 1998, tomados de Jaramillo (*op.cit.*).

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Jaramillo, Carlos Felipe, *Op.cit.*

⁴⁴ Valderrama, Mario y Mondragón, Héctor, *Op.cit.*, Pág. 43.

junio del año 2000, el país estaba importando seis millones de toneladas de alimentos, “ocho veces más que hace una década”⁴⁵, con lo cual en 2006 la producción todavía no alcanzaba las cifras obtenidas a finales de los años ochenta.

2.3.4. Repercusiones de la apertura económica y de sus circunstancias

La década de los noventa se caracterizó por la aplicación de las políticas de apertura y por sus efectos en el conjunto de la economía, en particular en el sector agrario. Iniciadas a comienzos del decenio anterior, bajo la orientación de los centros decisorios internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio), su ritmo se intensificó a comienzos de los noventa durante la administración de César Gaviria y se atenuó un poco bajo el gobierno de Ernesto Samper⁴⁶. En todo caso, la baja competitividad de la agricultura colombiana se evidenció cuando la producción nacional se expuso a los mercados internacionales.

Para entonces, la reducción de aranceles para las importaciones de origen agrícola, de un 34% a comienzos de la década a 11% en el momento crítico de la apertura (1994), hizo sentir sus efectos frente a la oferta nacional, gravada por las deformaciones que las relaciones políticas y económicas propias del país habían impreso en la producción doméstica. No podía ocurrir de manera diferente, pues la estructura de costos de producción refleja las condiciones en las que participan en el mercado los factores de producción (la tierra, la tecnología, el capital y la fuerza de trabajo) y el control que los distintos sectores sociales tienen sobre ellos. Así, una elevada concentración de la propiedad territorial se traduce en una renta del suelo igualmente elevada.

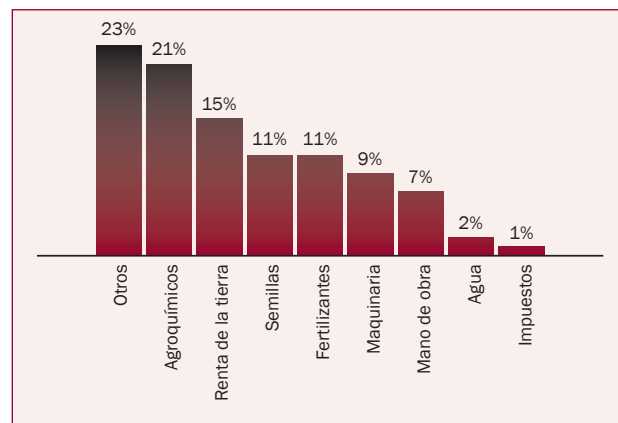
Por otra parte, el acceso del país a la tecnología agrícola de la Revolución Verde (agroquímicos, mecanización) está mediado por nuestro propio desarrollo industrial y por los acuerdos comerciales internacionales que hemos suscrito. Además, los costos de los intereses reflejan el peso económico y político del capital financiero y los costos de la mano de obra dan cuenta tanto de la oferta como de las condiciones que restringen sus capacidades negociadoras.

En un estudio preparatorio de las negociaciones del TLC, preparado por Luis Jorge Garay y Fernando Barberi para el Ministerio de Agricultura, se analizó la estructura de costos del cultivo del arroz, tomado como caso por su importancia en la

dieta de los colombianos⁴⁷, evidenciando todas esas relaciones. En efecto, desde el punto de vista del área sembrada, es el segundo de los cultivos semestrales, después del maíz, con el 24% de la superficie dedicada a estos productos (cuadro 4, año 1997). Durante los ochenta el arroz fue el cultivo que logró mayores avances en productividad, con niveles cercanos a los de Estados Unidos. Sin embargo, las importaciones de los noventa subieron de 1 millón de dólares en 1990 a 71,7 millones de dólares en 1997⁴⁸.

Según información recolectada por FEDEARROZ, la renta de la tierra en 1987 participaba con el 20% de los costos de producción de este cultivo. Luego esta participación bajó al 15%, pues su rentabilidad disminuyó durante la siguiente década (gráfica 2), comportamiento que guarda relación con las condiciones variables de los mercados, pero que lleva impreso el gravamen del monopolio de la propiedad territorial. El cuadro 5 muestra la importancia relativa de los costos de la tierra en Colombia, con respecto a otros países de la región. En él se puede apreciar que la renta de la tierra en el país participa en mayor proporción en los costos que en los demás países comparados. Esto es particularmente válido en el caso de un cultivo como el arroz de riego, para el que la disponibilidad de tierras adecuadas y dotadas de infraestructura es limitada y en el que su propiedad ha estado tradicionalmente concentrada⁴⁹.

Gráfica 2. Colombia. Costo por hectárea de la producción de arroz. Participación de los componentes. Julio de 1999.



Fuente: cuadro 5.

⁴⁵ Contraloría General de la República, *Op.cit.*

⁴⁶ Jaramillo, Carlos Felipe, *Op.cit.*

⁴⁷ En el país, el consumo *per cápita* anual del grano es de 30 kilos y su desarrollo productivo mostraba a mediados de la década de 1980 el cierre de su brecha tecnológica. Ver Garay, Luis. J. et al. *El Agro Colombiano Frente al TLC con Estados Unidos*. Bogotá: Bolsa Nacional Agropecuaria, 2004.

⁴⁸ Jaramillo, Carlos Felipe, *Op.cit.* Pag. 164 y ss.

⁴⁹ García M., Edwin. “El sector arrocero de cara al nuevo milenio”, *Tesis de grado*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000, Absalón Machado, *Op. cit.*

Cuadro 5. Costos comparados por hectárea de la producción de arroz (dólares).

	Argentina	Brasil	Uruguay	Ecuador	Colombia
	1999	1999	1999	1995	1999
Tierra	73	157	78	131	202
Maquinarias	310	249	248	213	123
Semillas	68	60	71	47	153
Agroquímicos	55	65	43	82	281
Fertilizantes	40	77	56	69	152
Mano de obra	87	85	65	ND	89
Agua	175	230	151	ND	33
Impuestos	24	21	33	ND	20
Otros	271	263	263	ND	301
Total	1103	1207	1008	846	1354
Producción(ton/ha)	5,8	5,4	5,9	3,8	5,9
Costo/ton	190	224	171	223	229

* La tasa aplicada para Colombia fue de 1.81,6 pesos por dólar

Fuente: García, 2000.

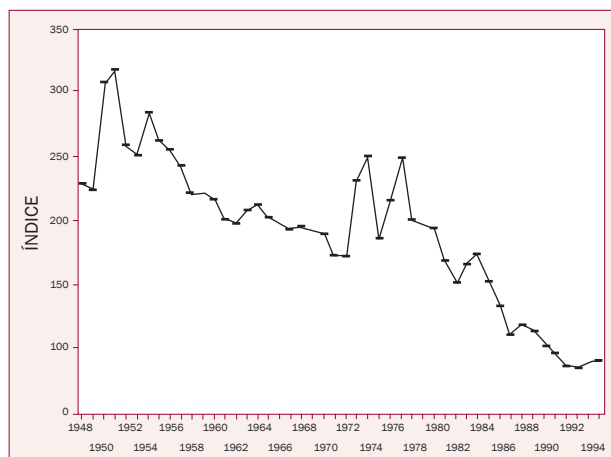
En lo referente a los costos del capital, el gremio arrocero estima que el 90% del área arrocera está sujeta a crédito y el 77% de las unidades productoras tienen crédito de insumos. Esta modalidad se introdujo por iniciativa de los distribuidores de insumos y con ella se genera una transferencia a favor de las multinacionales productoras de los agroquímicos, que se añade a los términos del intercambio comercial.

Otros productos importables como la soya han jugado de igual manera en el mercado nacional. Los niveles especialmente limitantes de los aranceles para la importación de las oleaginosas no han sido obstáculo para los productores de aceites, quienes, de acuerdo con la oferta, han acudido al mercado boliviano, en donde los costos de producción, con una participación de la renta de la tierra del 1%, compiten favorablemente con los de Colombia, en donde la participación de este rubro está por encima del 11%⁵⁰.

Otro cultivo sobre el que existen grandes expectativas es el de palma de aceite. Su expansión ha generado desplazamientos forzados de población campesina y a ella se han vinculado dirigentes gremiales y altos funcionarios del Estado. La voluminosa demanda de los mercados internacionales condujo a su rápida expansión en tres frentes de producción: Magdalena Medio, Llanos Orientales y sur de la Costa Pacífica, y además, ha llevado a los grandes productores a buscar capitales en Malasia, primer productor mundial y cuya frontera agrícola, ya devastada, no cuenta con posibilidades de expansión.

No obstante, estas inversiones se enmarcan dentro de la tendencia de producir en los niveles primarios y cada vez menos rentables, en la que Colombia está inscrita. Así lo indica el comportamiento de los precios de los productos agrícolas en la economía internacional hasta 1995 (ver gráfica 3). El caso de los precios internacionales de los aceites es un ejemplo de ello: según FEDEPALMA, los precios decrecieron del -24,7% al -44,6%, entre 2000 y 2001⁵¹. Hay que anotar, sin embargo, que actualmente la creciente demanda de materias primas para agrocombustibles ha revertido esa tendencia, sin que todavía pueda precisarse el alcance de este giro.

Gráfica 3. Precios agrícolas internacionales 1948-1995.



Fuente: Banco Mundial, en Ocampo y Perry [1995].

⁵⁰ Moscardi et al., 1994

⁵¹ FEDEPALMA, *Revista El Palmicultor*, No. 349, 2001.

2.3.5. Tendencia de los cambios en la agricultura

El comportamiento de la agricultura colombiana es entonces el resultado de un conjunto de factores internos y externos que han confluído en una coyuntura en la que la producción nacional, antes protegida, se expone a los mercados internacionales. A la vez, se evidencia la incapacidad de los demás sectores de la economía (industria, comercio, servicios) para absorber la mano de obra expulsada de la agricultura. Un efecto de todo ello es el crecimiento del desempleo en el país, que para 2001 se estimó en 20,5%. Esa cifra se ha reducido en los últimos años, al tiempo que ha aumentado en mayor medida el subempleo.

A los factores mencionados, a saber, la eliminación de instrumentos de protección, el comportamiento de los costos de producción, en particular las tasas de interés y la renta del suelo, y el manejo de las tasas de cambio, se añaden los efectos de la guerra, en particular, los desplazamientos forzados. Estas tendencias y el descenso de la rentabilidad de las actividades agrícolas parecen haber generado un cambio profundo en la configuración de la agricultura. Los componentes más relevantes de este cambio, según las evidencias, son:

- El aceleramiento de la ‘desagriculturización’ del empleo.
- El aceleramiento de las migraciones internas rural-urbanas y rural-rurales en el país.
- La disminución de las áreas sembradas.
- La recomposición de la producción agrícola con la reducción de cultivos temporales y la ampliación de cultivos permanentes (véase el cuadro 4: mientras el área de cultivos permanentes creció en 2,2%, la de cultivos semestrales decreció en 6,2%).
- La expansión de la frontera agraria en un 30,2%, en un lapso de 12 años, al pasar de 35,4 millones de hectáreas en 1984 a 50,7 millones en 1996 (cuadro 6)⁵².
- La gran propiedad aumentó: las fincas mayores de 200 hectáreas, que en 1984 eran el 1,3% del total de fincas y abarcaban el 47,3% de la superficie agrícola, en 1996 pasaron a ser el 1,1% de las fincas y a controlar el 55,2% de la superficie, es decir, hubo menos fincas pero más grandes. Si hacemos una comparación con la información producida en el 2002 (IGAC-CORPOICA) el crecimiento de gran propiedad puede verse así: en 1984, las fincas mayores de 500 hectáreas correspondían al 0,5% de los propietarios y controlaban el 32,7% de la superficie. En

1996 este rango correspondía al 0,4% de los propietarios que controlaban el 44,6% de la superficie, y en 2001, correspondía al 0,4% de los propietarios con el 61,2% de la superficie, lo cual implicó también un aumento de las áreas dedicadas a ganadería extensiva.

- El cuadro 1 sugiere que a medida que crece la superficie de la propiedad, se dedica menos a la agricultura. Además se observa que a medida que se utiliza menos en agricultura, se emplea más en pastos para ganadería.
- Al tiempo con este proceso de aumento de áreas dedicadas a la ganadería han disminuido la producción y las exportaciones de origen agrícola y se ha incrementado la importación de alimentos.

2.3.6. Situación actual de la distribución de la tierra y usos productivos del suelo

Colombia se encuentra dentro de los países latinoamericanos con menor abundancia relativa de suelos arables. Únicamente el 3,6% de la tierra total puede incluirse dentro de los suelos mecanizables (FAO). A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos: el 52% del área nacional continental está parcial o intensamente transformado con actividades económicas productivas y extractivas y de ese porcentaje, más del 60% presenta conflictos de uso de las tierras, es decir, un uso inadecuado por sobre o subutilización en diferentes grados de intensidad⁵³.

En 2003 Colombia contaba con 9 millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero sólo se utilizaban 5 millones para este fin. En cambio, para la ganadería había 19 millones de hectáreas aptas y se utilizaban más de 35 millones. De estas últimas, sólo 5 millones tenían pastos mejorados, mientras que el resto (30 millones) se explotaban de manera extensiva. La gráfica 4 muestra los conflictos del suelo para ese año. Hoy el problema puede ser más agudo: las tierras con usos predominantemente agrícolas ocupan el 3,6% de la superficie total nacional, lo que indica una disminución considerable de esa actividad productiva en los últimos 15 años (4,66% en 1987). Entre tanto, los usos ganaderos ocupan el 36,7% de la tierra (35,11% en 1987).

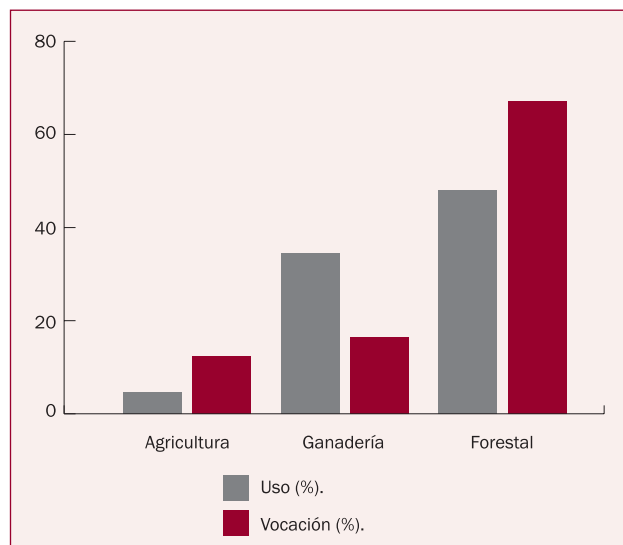
La distribución de la propiedad está acompañada por un patrón de uso del suelo que no favorece a la agricultura: como se advierte en el cuadro 1, las unidades más pequeñas (menores de 5 hectáreas), que constituyen el 46,8% de las fincas y que controlan solamente el 3,2% de la tierra, desti-

⁵² Aunque históricamente se ha observado un aumento de la frontera agrícola, los datos que entrega el estudio IGAC-CORPOICA sugieren una disminución, en relación con la información entregada en el cuadro 2. Este estudio señala que el área predial rural registrada en 2001 es de 47.147.680 hectáreas, mientras que la superficie registrada en 1996, como se anotó, es 50.710.066 hectáreas.

⁵³ IGAC-CORPOICA, *Op.cit.*, Vol. 4, Pág. 87.

nan el 38,6% de su superficie a usos agrícolas, en tanto que las unidades mayores de 200 hectáreas, que corresponden al 2,8% de las fincas y controlan el 39% de la tierra, solamente destinan a estos usos el 2,5% de su superficie, sin que se aprecien diferencias en la productividad que sugieran un mejor aprovechamiento por unidad de superficie en las explotaciones mayores.

Gráfica 4. Comparación entre la vocación de uso, y el uso actual de las tierras en Colombia (porcentaje).



Fuente: vocación de uso: IGAC-CORPOICA, 2002, Marco general, página 33.

Esta información ilustra simultáneamente dos tipos de problemas: primero, la persistencia del patrón concentrador, contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, que, según distintos analistas, proporciona las bases más confiables para el desarrollo. Y segundo, el uso del suelo se caracteriza por la predominancia de los aprovechamientos extensivos, fundamentalmente ganaderos, en detrimento de la agricultura: las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería, principalmente a la extensiva, el 72,3% de su superficie y en ellas se localiza el 42,1% de las tierras ganaderas.⁵⁴

3. Políticas aplicadas para la solución de los principales problemas del agro y sus conflictos: las leyes sobre la distribución de la propiedad agraria

3.1. La Ley 200 de 1936

Colombia tiene una larga tradición legislativa para el ordenamiento de la propiedad⁵⁵ en función de tres propósitos que han resultado incompatibles: de una parte, la construcción de una economía agrícola a partir de la valoración del trabajo de colonos y campesinos; de otra, la pretendida financiación del déficit fiscal, para lo que, por el contrario, se favoreció a los grandes concesionarios; finalmente, la construcción de un ordenamiento predial. Cada uno de estos propósitos ha reflejado una correlación específica de fuerzas políticas en precarios equilibrios. De la aplicación de estas medidas legislativas solamente ha quedado como resultado el favorecimiento de la gran propiedad que ha logrado imponerse como estrategia dominante en la economía y la política de la agricultura colombiana⁵⁶.

Esta tradición se inició en 1820 con la búsqueda de recursos para cubrir el endeudamiento de la nación. Las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882 privilegiaron el uso económico de la tierra como base para la titulación. No obstante, la valoración de estas tierras por el trabajo campesino y su potencial para la producción de exportables en auge, estimuló la rápida privatización de baldíos a favor de grandes terratenientes, hegemónicos en su representación dentro del Estado. Luego de años de conflictos, a finales de la segunda década del siglo XX la tendencia pareció inclinarse a favor de las medianas explotaciones, a las cuales se proporcionaron acciones de fomento (leyes 71 de 1917 y 47 de 1926), al tiempo que el Estado intentaba recuperar los terrenos baldíos con base en providencia de la Corte Suprema de Justicia.

LeGrand destaca la evolución política del país como marco condicionante de la orientación que tomaría la legislación sobre la propiedad: en los años 1920 tuvo lugar un auge del movimiento popular, en el que los campesinos y colonos de algunas regiones alcanzaron niveles de organización que les permitieron incidir en las decisiones gubernamentales que se tomarían en la coyuntura. No obstante, a mediados de la década siguiente los empresarios agrícolas y bancarios hicieron

⁵⁴ DANE, *Encuesta Agropecuaria 1995*, Bogotá, 1996.

⁵⁵ Ver a este respecto LeGrand, Catherine. *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia 1830-1936*, *Op.cit.*

⁵⁶ Gómez J., Alcides. *Colombia: análisis y alternativas al problema agrario*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Bogotá, febrero 2001 (mecanografiado).

sentir su peso en el control del Estado, todo lo cual se plasmó en la que sería la Ley 200 de 1936.

Esta pieza jurídica se encaminó hacia varios propósitos no coincidentes. Su contexto, como hemos visto, lo enmarcaron el acceso a la tierra y las relaciones de trabajo asociadas a él. Décadas de conflictos en torno a estos dos temas se venían expresando en normas que representaban, de manera contradictoria, el propósito de estimular la pequeña y mediana propiedad, por un lado y de propiciar el desarrollo productivo dando confianza a los inversionistas, por el otro. La ley agraria de 1936 intentó introducir un ordenamiento a la propiedad y recuperar baldíos para la nación, tratando al mismo tiempo de desactivar las movilizaciones campesinas, asegurando el acceso a la tierra de los campesinos que hubieran desarrollado esta acción con anterioridad a 1935. Al mismo tiempo se estableció la presunción de derecho a favor de los propietarios, sin requerir títulos originales y exigiendo sólo una cadena de títulos de treinta años, con lo cual se legalizaron las grandes propiedades y se facilitó la apropiación de importantes extensiones de baldíos.

Al rechazar la desintegración de latifundios se cerró el paso a una reforma agraria y solamente se concedió la titulación a los ocupantes. La limitada concesión de esta ley fue la introducción de la figura de *extinción de dominio* o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, cuando el propietario dejara sin explotación económica la tierra durante un período de 10 años, así como la creación de la Jurisdicción Agraria, a la que se incorporaron jueces especializados en dirimir conflictos de tierras⁵⁷.

Pocos años más tarde, las condiciones políticas que condujeron a dicha ley de tierras se modificaron sustancialmente y dieron paso, en 1944, a la ley 100, que apuntó a neutralizar los posibles efectos de la aplicación de la ley anterior. La ley 100 de 1944, arguyendo la necesidad de asegurar el abastecimiento de alimentos, restituyó los *contratos de aparcería*, una de las formas más notorias de sujeción del campesino sin tierra a la propiedad terrateniente y de aislamiento de dicha mano de obra y de sus productos con respecto a los mercados, como lo señala Binswanger en su análisis sobre las formas históricas de concentración de la propiedad territorial⁵⁸.

3.2. La crisis política y la guerra de los años 1950

El proyecto modernizador que pretendió impulsar el gobierno de López Pumarejo sucumbió en el escenario de la

guerra civil desatada en 1948 luego del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Para esos mismos años (1950) se hizo presente en Colombia una de las primeras misiones del entonces Banco Mundial de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF), encabezada por el economista canadiense Lauchlin Currie. Su propuesta, conocida comúnmente como “Operación Colombia”, fue un referente obligado para varios “planes de desarrollo”, aunque los gobiernos de entonces no se ajustaron plenamente a sus recomendaciones.

Uno de sus señalamientos con respecto al sector agropecuario fue la inadecuada asignación tanto de la mano de obra como de la tierra. Kalmanovitz y López⁵⁹ sintetizan el pensamiento de Currie señalando como su punto de partida la desproporción entre el número de habitantes de las áreas rurales y su baja productividad, hecho interpretado por el economista canadiense como uno de los problemas centrales de la economía colombiana.

Desde su perspectiva, el uso de la tierra debía modificarse radicalmente, asignando a la agricultura las tierras planas con mayor potencial productivo; tales tierras eran destinadas a la ganadería, en tanto que las laderas se encontraban sobrepobladas por pequeños campesinos dedicados a una agricultura de baja productividad. Para este efecto proponía, junto con el establecimiento de impuestos progresivos sobre las tierras subutilizadas, con el fin de obligar a los terratenientes a adoptar usos más eficientes, la aplicación de una estrategia general encaminada a promover una rápida relocalización de los campesinos en los medios urbanos. Dentro de su perspectiva del desarrollo económico colombiano, Currie consideró que se debía buscar estimular la agricultura de exportación (ganado vacuno de engorde, algodón, azúcar y aceite de palma), con poca mano de obra, recurso que debería ser aprovechado en los medios urbanos, en lugar de una redistribución de la propiedad de la tierra.

Las condiciones efectivas del desarrollo colombiano generaron, sin embargo, resultados menos favorables. La guerra civil se tradujo en la emigración forzada de miles de campesinos hacia las ciudades en los años siguientes, gracias a la cual en un par de décadas la distribución espacial de la población pasó de ser mayoritariamente rural a fundamentalmente urbana. Sin embargo, esta población, lejos de encontrar empleos productivos y bienestar en sectores modernos que no se desarrollaron, resultó más empobrecida: sometida a la “informalidad”, sin acceso a ingresos, alimentos adecuados, vivienda digna y servicios básicos. En el campo entre tanto se

⁵⁷ LeGrand, *Op.cit.*, Pág.185-207.

⁵⁸ Binswanger, Hans et al. *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*, *Op.cit.*

⁵⁹ Kalmanovitz, S. y López, E., *Op.cit.*

amplió la concentración de la propiedad, sin que ocurrieran las transformaciones de la agricultura que sustentaran el desarrollo económico.

De esta manera, para comienzos de los años sesenta la agenda política debió considerar el escenario de la pacificación en el campo, en riesgo por las condiciones generadas por la guerra, y la creciente pobreza urbana. Así, las orientaciones para la política sectorial se dirigieron hacia el intento de estabilizar la población rural, mediante intervenciones en la distribución de la propiedad y la modernización agrícola.

3.3. Guerra y desarrollo en la legislación agraria

Luego de los años más críticos de *La violencia* (1948-1958), el profundo deterioro social resultante⁶⁰ y las presiones del gobierno estadounidense para evitar las influencias de la revolución cubana condujeron a la expedición de la ley 135 de 1961. Mediante esa ley se reglamentó una *Reforma Social Agraria*, explícitamente motivada por los efectos sociales y políticos de la distribución inequitativa de la tierra, evidenciados en la guerra civil de los años anteriores, y dirigida a presionar a los grandes propietarios del agro a modernizar las explotaciones en su poder y a permitir un uso más adecuado de sus suelos. Esta ley, calificada por Antonio García como “marginal”⁶¹, debido a sus severas limitaciones como instrumento para la redistribución efectiva de la tierra, nació en medio de una intensa oposición de distintos sectores del espectro político⁶² y resultó en débiles acciones de titulación de baldíos, lo cual dio pie a la radicalización de expresiones de organizaciones de base campesinas que se manifestaron en tomas masivas de tierras.

En este clima, el presidente Carlos Lleras (1966-1969), mediante la ley 1ª de 1968, quiso dinamizar el reparto agrario abriendo paso a la extinción de dominio por vía administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas y a la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando, e institucionalizando la interlocución campesina con el Estado con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

3.4. Reiteración de la vía de desarrollo agrario

Como se expuso anteriormente, los desequilibrios del desarrollo regional y de la gobernabilidad indujeron cambios de énfasis en las políticas sectoriales: el decenio de 1970 a

1980 enmarcó el paso de la “reforma agraria” al “desarrollo rural integrado”. A comienzos de esa década y aun cuando la redistribución de la tierra había sido insignificante y ampliamente superada por la titulación de baldíos, políticamente se había ampliado el arco de los opositores al reparto agrario. Las crecientes movilizaciones campesinas y la toma de tierras en distintas regiones del país fueron argumento para el pronunciamiento de algunos dirigentes gremiales y políticos contra esa política⁶³.

Las movilizaciones campesinas no cesaron, sin embargo, y al malestar rural se sumaron otros conflictos de distinta índole, en un clima enrarecido por los dudosos resultados electorales que llevaron a Misael Pastrana a la Presidencia de la República. En este clima, la respuesta de los medios empresariales y en particular de los grandes propietarios de tierras, a la irrupción de un movimiento campesino de importantes proporciones, que se expresaba en protestas y tomas de tierras, fue forzar el punto de inflexión de la política de reforma agraria en el llamado Acuerdo de Chicoral (1973).

En este evento, en el que participaron los dirigentes de los gremios agrícolas, de los partidos liberal y conservador y representantes del Estado, se pactó estimular la capitalización del campo dando pie atrás a la expropiación por vía administrativa, acuerdo que tomaría forma legislativa en las leyes 4ª y 5ª de 1973 durante este gobierno y en la ley 6ª de 1976, durante el gobierno siguiente, encabezado por Alfonso López M., todas ellas modificatorias de las leyes 135 de 1961 y 1ª de 1968.

Las nuevas normas introdujeron elementos como los mínimos de productividad para calificar las tierras como adecuadamente explotadas y por tanto a salvo de la extinción de dominio, así como la reglamentación de la aparcería para eliminar el riesgo de pleitos en contra de los propietarios y para “utilizar familias campesinas como vigilantes de predios”⁶⁴, con los argumentos de la protección a la propiedad, el estímulo a la inversión y la protección a la producción de alimentos. La ley 6ª de 1975 (Ley de Aparcería) retomó esta figura, reconocida en la ley 100 de 1944, asimilándola ahora a la *sociedad de hecho*.

Además, la nueva ley dejaba planteados tres propósitos que reiteraban un *status quo* a favor de los empresarios: en primer lugar, la adquisición de tierras por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA; en segundo

⁶⁰ Ver Toro Agudelo, Hernán. *El problema social agrario en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1986.

⁶¹ García, Antonio, *Op.cit.*, Pág. 48 y ss.

⁶² Kalmanovitz, S. y López E., E. *Op. cit.*

⁶³ Ver por ejemplo Escobar Sierra, Hugo. *Las Invasiones en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1972.

⁶⁴ *Ibid.*, Pág. 177.

lugar, la regulación de las colonizaciones y, por último y de manera consecuente con el propósito anterior, la resolución de los problemas generados por la desordenada ocupación de las fronteras, problemas de los cuales se ocuparían luego el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), y los posteriores programas para la erradicación de los *cultivos ilícitos*.

La ley 35 de 1982 reactivó la compra de tierras a cargo del INCORA, actividad signada por notorios fenómenos de corrupción y de conveniencia. Las cifras disponibles registran que mientras en 1981 el Instituto adquirió 4.400 hectáreas, en 1985 la cifra se elevó a 25.111. Dos años más tarde, el Instituto alcanzó a obtener 54.704 hectáreas, magnitud no superada desde 1971, cuando se adquirieron 73.183 hectáreas. En 1992 el número creció a 96.098 hectáreas⁶⁵. Esa tendencia creciente en la adquisición de tierras se explica por los incentivos que encontraban en las transacciones los altos funcionarios y muchos terratenientes deseosos de vender predios improductivos. Además, con la mediación de los poderes políticos regionales se indujo la adquisición de predios de muy baja calidad, a precios muy por encima de su valor productivo, para transferirlos luego a los beneficiarios.

La entrega de predios de baja calidad creó nuevos problemas de cartera para las agencias de crédito, en particular para la Caja Agraria, dada la muy baja factibilidad de los proyectos productivos emprendidos por los campesinos cubiertos por la acción del INCORA. Además de la pobreza de las tierras adquiridas, estos campesinos sólo contarían con recursos de crédito costosos e insuficientes, carentes de asistencia técnica adecuada y con dificultades severas para acceder a los mercados.

La gradual eliminación de la acción expropiatoria condujo, a través de la ley 35 de 1982 y de la ley 30 de 1988, a introducir la figura de *reforma agraria vía mercado de tierras*, más grata y menos conflictiva para los propietarios y los sectores políticos afines a ellos, y que sería incorporada luego de manera sistemática en la ley 160 de 1994.

3.5. El Desarrollo Rural Integrado, sucedáneo de la reforma agraria

El gobierno de Alfonso López Michelsen en su plan de desarrollo “Para cerrar la brecha” le dio cabida al tema de la

pobreza, frente a la cual propuso un conjunto de políticas, programas y proyectos dirigidos hacia la seguridad alimentaria, englobados dentro del “Plan de Alimentación y Nutrición-PAN”, y dirigidos hacia la población más pobre, urbana y rural. Frente a esta última, considerada como la más afectada en términos relativos y absolutos, se abandonó el propósito de facilitar su acceso a la tierra para centrar la acción estatal en la dotación de capacidades técnicas para incorporar a los pequeños productores campesinos con mayores perspectivas de desempeño empresarial en la producción de alimentos básicos (“bienes salario”), a través del “Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI)”⁶⁶, establecido inicialmente bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El Programa DRI se articuló a un eje central de la política económica -el fomento a la construcción de vivienda urbana- y se dirigió hacia núcleos campesinos del interior de la frontera agrícola cercanos a los centros urbanos. El Programa estaba constituido por asistencia técnica para la producción, el manejo poscosecha y la comercialización, créditos para la producción, construcción de infraestructuras para transporte local, electrificación, capacitación empresarial para la producción y apoyos en infraestructuras para la educación rural y la salud.

Los antecedentes del Programa DRI se remontan a las investigaciones y proyectos adelantados por agencias estatales en la India⁶⁷ y México, tendientes a “superar los obstáculos para la modernización de los campesinos”. Los DRI recogían los mejoramientos de la producción y la productividad agrícola con la introducción de intervenciones genéticas y la aplicación de agroquímicos y prácticas culturales, todos ellos abarcados dentro de la llamada “Revolución Verde”, financiados en particular por el Banco Mundial, el Banco Interamericano y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Las evaluaciones del DRI se han ocupado de sus componentes institucionales, financieros y sociales. De estos ejercicios se desprende que los recursos asignados y ejecutados por el programa fueron modestos: aproximadamente US\$ 370 millones desde su iniciación hasta la terminación de su segunda etapa en 1986, frente a los US\$ 26.800 millones ejecutados en los programas rurales, solamente en 1985⁶⁸.

⁶⁵ Valderrama, M. y Mondragón, H. *Desarrollo y equidad con campesinos*, Misión Rural, IICA-Ministerio de Agricultura, Bogotá, 1998.

⁶⁶ Ver Ricardo Vargas del Valle. “El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del Fondo DRI”. En: Machado C. Absalón (compilador). *El Agro y la Cuestión Social. MinAgricultura 80 años*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994; Fajardo M., Darío. “El Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI y la participación campesina”. En: Machado C., Absalón, *Op. cit.*

⁶⁷ Ver Moore, Barrington. “The Community Development Program” en la India. En: *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Ediciones Península, 2002, Pág. 557 y ss.

⁶⁸ Ver Perfetti, Juan J. y Guerra, María del R. “Los beneficiarios y la distribución del subsidio de los programas sociales en las áreas rurales”. En: Machado C., Absalón, *Op. cit.*, Pág.161.

Sin embargo, su significado político e institucional fue de mayor alcance: de una parte, facilitó el “tránsito” de la política sectorial desde la ineficaz reforma agraria de la ley 135 de 1961 hacia otras iniciativas con menores disensos entre los sectores del poder. De otra parte, construyó algunas capacidades para el proceso de descentralización que se intenta desde entonces, contemplado incluso en la actual Constitución.

Dentro de esas capacidades se registran los ejercicios de planificación sectorial interinstitucional, con la participación de las entidades dedicadas a la investigación, ajuste y transferencia de tecnología (ICA), capacitación (SENA), dotación de crédito (Caja Agraria), provisión de infraestructuras eléctricas y caminos vecinales, comercialización (IDEMA) y manejo ambiental (INDERENA), las cuales, sin embargo, luego fueron liquidadas. Otros efectos que merecen registrarse tienen que ver con el aprestamiento de los procesos de comercialización de alimentos hacia los mercados urbanos⁶⁹, de los cuales han quedado capacidades que merecen analizarse para la formulación de políticas, así como aprendizajes organizativos que han entrado a formar parte de la cultura política de varias organizaciones campesinas.

En síntesis puede concluirse que luego de poco más de un lustro de aplicación de una *reforma agraria marginal*, en los términos de Antonio García, entre 1961 y 1973, las políticas para la modernización del campo en lo referente al sector campesino se orientaron hacia el *Desarrollo Rural Integrado* (DRI). Como se señaló, sus efectos positivos fueron muy discretos en cuanto a las poblaciones atendidas, a los incrementos en producción y productividad y a la superación de la pobreza y de las “brechas tecnológicas”.

La decisión de impulsar las estrategias DRI precedió entonces al desmonte de la reforma agraria, a su sustitución por el reforzamiento de la aparcería y al impulso de programas de colonización en las fronteras, opciones encaminadas a mantener incólume la estructura de la propiedad. La persistencia de problemas estructurales del Estado en el ámbito territorial, manifiestos en los retos a la gobernabilidad y en la implantación del narcotráfico, habría de llevar a los gobiernos a proponer nuevos programas para las áreas rurales, dispuestos para tratar de remediar los profundos desajustes creados en los territorios marginales de la colonización. Esos programas fueron el *Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR) y los *Programas de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*, los cuales se examinarán en el capítulo siguiente.

Estos planes y programas desplazaron entonces a la reforma agraria, cada vez más disminuida en sus alcances y

recursos. Al tiempo, el discurso económico y político oficial subvaloraba, de manera creciente, cualquier consideración sobre ella. No obstante, la agudización de los conflictos en el campo ha traído de nuevo a la mesa, una y otra vez, la pertinencia del reparto agrario, acompañado de los demás componentes de la reestructuración productiva del campo.

3.6. Los factores externos

Es un lugar común el señalar la insularidad como rasgo dominante en la evolución económica y política del país. De hecho, no puede desconocerse la incidencia de factores externos en esta evolución, así como la insignificante autonomía de sus gobernantes en las decisiones sobre la política exterior. En este ámbito se destaca la relación de Colombia con los Estados Unidos, tempranamente marcada por la escisión de Panamá como efecto de las orientaciones estratégicas del estado norteamericano frente al Caribe y al Pacífico. En el marco de los Acuerdos de Yalta y de la posguerra de 1945, el país queda inscrito dentro del ámbito de influencia de los Estados Unidos.

Si bien la política hemisférica norteamericana ha asignado mayor importancia explícita a otros países, Colombia ha recibido atención especial en aspectos particulares de política económica y militar. El primero de ellos lo expresa una de las más tempranas misiones del Banco Mundial (1948) y posteriormente la inclusión de Colombia en los programas de la “Alianza para el Progreso”, con lo que pretendió ser un proyecto modelo de reforma agraria, en apoyo a la aplicación de la Ley 135 de 1961.

Incidió en esta iniciativa la preocupación generada por la magnitud del conflicto armado y su estrecha relación con el problema de la propiedad de la tierra, factores considerados como potencialmente desestabilizadores en términos políticos. Esta apreciación se asoció con el ámbito militar, circunscrito en términos generales al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En él se destacó la participación de Colombia en la guerra contra Corea, proceso que fortaleció su subordinación a las doctrinas y políticas militares de los Estados Unidos, en particular las referidas a la “seguridad nacional” y a la guerra contrainsurgente.

En este marco y desde comienzos de la década de 1950, los conflictos armados en Colombia fueron objeto de atención por parte de la política militar norteamericana; durante el gobierno del general Rojas Pinilla quedaron documentadas algunas operaciones de asistencia y posteriormente, ya entrada la década de los sesenta, el caso de la iniciativa cono-

⁶⁹ Ver Forero, Jaime. “El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá. Análisis y propuestas”. En: *Bogotá: autonomía agroalimentaria*. Bogotá: Planeta Paz, 2006.

cida como “Plan LASO”. En los años 90, las circunstancias creadas por el narcotráfico fueron argumento para desarrollar una política de asistencia militar contrainsurgente, a través del “Acta de Alianza” del Congreso de los Estados Unidos. Mediante esta ley se puso en marcha el “Plan Colombia”, que convirtió a Colombia en uno de los principales países receptores de equipos y asesoría de parte de los Estados Unidos a nivel mundial y a través del cual el país se ha convertido en un laboratorio de la “guerra contrainsurgente”.

Entrado el siglo XXI, la sociedad colombiana continúa afectada por las relaciones que han determinado una elevada concentración de la riqueza y el poder político en muy pocas manos, la prevalencia de la pobreza y la pobreza extrema, particularmente en el campo, y uno de los niveles de inequidad más elevados del mundo, sumados a la profundización del conflicto armado y sus secuelas como el desplazamiento masivo, catalogado como uno de los más elevados del mundo.

Paralelamente, la persistencia del tratamiento militar y represivo a las manifestaciones de los conflictos sociales ha trasladado algunas de sus expresiones a regiones fronterizas del país. Al mismo tiempo el Estado colombiano involucra a países vecinos en el conflicto armado, como ha sido el caso con Venezuela y Ecuador, todo lo cual proporciona nuevas complejidades a su solución, sin que definitivamente el tratamiento armado del mismo corresponda ni a las causas que lo generaron ni a sus dimensiones y proyecciones.

4. Renovación y continuidad de la legislación agraria en el marco de la Constitución de 1991: la ley 160 de 1994, los Programas de Desarrollo y Paz y el Estatuto para el desarrollo rural

Como se refirió anteriormente, las décadas de 1970 y 1980 enmarcaron diversas y continuas manifestaciones de inconformidad social, generadoras de fuertes presiones sobre el ordenamiento político bipartidista. En medio de un continuo forcejeo entre el establecimiento y distintas organizaciones sociales se abrió paso una reforma constitucional que finalmente tomó forma al terminar la administración del presidente Virgilio Barco y que se realizó durante los primeros meses del siguiente gobierno, presidido por César Gaviria.

No obstante, y como se mencionó, el ingreso del constituyente primario al escenario de la reformas estuvo precedido por una extendida represión, realizada de manera sistemática y selectiva contra la dirigencia alternativa en todos los niveles, desde candidatos presidenciales y parlamentarios hasta líderes cívicos, sindicales, campesinos e indígenas y ex guerrilleros de las fuerzas desmovilizadas. Solamente una organización popular, la Unión Patriótica, surgida de los acuerdos de paz entre el gobierno del presidente Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC sufrió el asesinato de más de 3 mil de sus cuadros, a manos de agentes del Estado, de “paramilitares” y aún de guerrilleros.

De esta manera, las demandas democráticas y populares que pretendieron tomar cuerpo en los años de 1930, reprimidas por décadas en ausencia de aperturas políticas como las que tuvieron lugar en otros países latinoamericanos, y arrasadas por la guerra del decenio 1948-1957, no pudieron incidir de manera apreciable en las reformas constitucionales de 1991. Sin embargo, la demanda campesina por la tierra, en condiciones estables y en donde se permitiera a las comunidades desarrollar sus iniciativas productivas, organizativas y de interlocución con la “sociedad mayor”, vino a abrirse paso de manera modesta y contradictoria bajo la figura de las Zonas de Reserva Campesina, en medio de una ley destinada a implantar el mecanismo del “mercado de tierras” como sustituto neoliberal a una reforma agraria dirigida desde el Estado.

La coexistencia de estas orientaciones contrapuestas y los desarrollos posteriores de la ley tienen su explicación en las características de la sociedad colombiana y en la propia coyuntura en la que se expidió la norma. Como se ha señala-

do, la ley a la que nos referimos y su marco, la Constitución de 1991, tuvieron su origen en la confluencia de dos procesos: de una parte, las reformas de los estados reguladores exigidas por las entidades financiadoras internacionales, en particular el Banco Mundial, para atender las demandas de la acumulación capitalista a escala mundial⁷⁰ y de otra, la creciente pérdida de gobernabilidad en el país.

Estas dos grandes tendencias confluían en el propósito de reducir el tamaño del Estado para dejar campo a la acción de los intereses privados y, consecuentemente, “conceder” en el terreno de la gestión pública la participación de la “sociedad civil”, lo cual además le permitiría al Estado recuperar legitimidad.

La recomposición económica a escala mundial hizo necesaria igualmente una nueva fase de liberalización comercial que se tradujo en la “apertura económica”, a la cual se hizo referencia anteriormente. Parte de ella fue una rápida reducción de aranceles, que incidió en la crisis agrícola de los años noventa. La baja competitividad de la producción nacional, resultante tanto de los subsidios para la producción de los países centrales como de los costos internos de los bienes ofertados, hizo evidente el peso de la concentración de la propiedad y, de nuevo, bajo la presión del Banco Mundial⁷¹, el gobierno produjo la que sería una nueva ley de reforma agraria, sustentada en la estrategia del mercado de tierras.

4.1. Ley 160 de 1994

Los limitados alcances de un desarrollo económico sin mercado interno, consecuencia de una elevada concentración de los ingresos y la propiedad, sin redistribución de los ingresos y con políticas laborales regresivas, generaron una extendida marginalidad social, que resultó en la creciente pérdida de sostenibilidad del régimen político. Las crisis políticas subsiguientes fueron acompañadas por distintos intentos de apaciguamiento dentro de los que no faltó un acuerdo entre gremios y campesinos para una nueva reforma agraria, prontamente escamoteado con la ley que introdujo parcialmente el procedimiento del “mercado de tierras” como sustituto de la reforma agraria (Ley 30 de 1988). A pesar del terror generado por la práctica de una política de asesinatos selectivos de dirigentes populares, la profundidad de la crisis hizo impostergable la reforma constitucional, plasmada en la Carta de 1991.

En este marco y para reiterar una constante de las coyunturas de crisis, la reforma agraria apareció de nuevo dentro del bloque de reformas, ahora más ajustada a la política del Banco Mundial al introducir abiertamente el mercado de tierras como sustituto de la acción redistributiva del Estado.

Esta ley venía siendo preparada desde poco después de aprobada la Constitución y tradujo los propósitos de la reducción del Estado y la cesión al mercado de las funciones que le eran propias. En esta dirección y orientada por el Banco Mundial, se propuso la desconcentración de la propiedad agraria, sobre la base de una menor intervención estatal en las negociaciones, al tiempo que se pretendió dinamizar el mercado de las tierras mediante la entrega de subsidios a través de un programa integral, planteado con la intervención de diferentes entidades enfocadas hacia el campo⁷² y con énfasis en el acceso individual del campesino a la tierra.

En un contexto de desregulación, una intervención estatal en el reparto agrario parecería contradictoria con la teoría que guía las políticas aperturistas y que propone un tratamiento “no discriminatorio” a los distintos sectores de la economía, oponiéndose, al menos teóricamente, a las intervenciones estatales en el juego económico. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico mencionado sobre los efectos de la concentración de la propiedad en los costos de la producción, una acción redistributiva tendría un impacto favorable para la competitividad de los bienes de origen agropecuario.

La estrategia de la “redistribución por la vía del mercado” limita la participación directa del Estado en la configuración de la estructura de la propiedad. Esta participación se circunscribe, en el marco de la operación del mercado de tierras, a la asignación de un subsidio equivalente al 70% del valor del predio negociado a favor de los beneficiarios, así como al suministro de servicios y su coordinación para atender las áreas de reforma agraria y los productores involucrados.

4.2. Resultados de la nueva ley de reforma agraria

Aprobada a horas de la terminación del mandato de César Gaviria, esta ley combinó, en primer lugar, la aplicación sistemática de la estrategia de los “mercados de tierras asistidos” para resolver el problema de concentración de la propiedad y su peso en los costos de producción, agudizado por la “apertura”; en segundo lugar, las estrategias de coordinación sistémica interagencial, expresadas en la creación, que no pasó de

⁷⁰ Ver Restrepo, Darío. “Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales”. En: Medellín T., Pedro (compilador). *La reforma del Estado en América Latina*, FESCOL, Bogotá, 1989.

⁷¹ Ver Binswanger, Hans *et al.*, *Op. cit.*

⁷² A los fallidos intentos previos de redistribución de la tierra se agregó en esta oportunidad el desmantelamiento casi inmediato de las entidades que configuraban el “Sistema Nacional de Reforma Agraria”, estrategia de coordinación institucional propuesta por esta ley.

ser enunciativa, del “Sistema Nacional de Reforma Agraria” y finalmente, el reconocimiento a una acción más profunda del Estado en las áreas de colonización, a través de la adopción de la figura de las “zonas de reserva campesina”.

La aplicación de la política de redistribución de la tierra por la vía del mercado, según lo demostraron las evaluaciones⁷³, condujo a varios resultados. Por un lado, en las negociaciones entabladas entre oferentes y compradores, el precio de compra de los predios se inclinó hacia el propuesto por los propietarios, pues los compradores resultantes de las relaciones pre-establecidas entre unos y otros tenían mínimas capacidades de negociación. Los compradores eran antiguos trabajadores de las fincas adquiridas y los dueños acabaron imponiendo, a cambio de algunos favores, precios favorables a ellos, hasta el punto de aceptar de hecho el pago del 70% del valor pactado, cubierto por el subsidio entregado por INCORA.

Esta negociación tuvo además tal configuración pues la única entidad bancaria que habría de asumir la financiación del 30% complementario, la Caja Agraria, solamente lo hizo en muy pocas oportunidades antes de ser liquidada. El Banco Agrario, como se denominó a la entidad constituida para reemplazarla, no fue solidario frente a las solicitudes presentadas y sistemáticamente se ha rehusado a asignar fondos para adquisición de tierras bajo la ley 16 de 1994. Uno de los requisitos exigidos para otorgar el crédito complementario fue la elaboración y presentación de un proyecto productivo que debían presentar los compradores del predio.

Ese proyecto, a su vez, habría de estar financiado por un segundo crédito, otorgado en la práctica por esa misma entidad bancaria. En las condiciones ya examinadas de una decreciente rentabilidad de la agricultura, exigir a pequeños productores, carentes muchas veces de experiencia empresarial, alcanzar rendimientos económicos capaces de satisfacer los intereses de estos dos créditos, cuando a ellos no se agregaba el de la vivienda y sólo se obtenían ingresos mínimos para su subsistencia, era colocarlos en la imposibilidad de responder a la obligaciones adquiridas. Eso se evidenció en menos de dos años de iniciada la operación de la ley.

Por otra parte, el programa oficial de Reforma Agraria a 16 años, propuesto para la aplicación de esta ley, pretendía

cubrir un total de 721 mil familias carentes de tierra. Para hacerlo se requería comprar más de 4,5 millones de hectáreas y realizar inversiones superiores a 3 billones de pesos (de 1994). Para el período 1994-1998, se propuso atender a 250 mil familias (15% de la población objetivo), con un área de 6 millones de hectáreas e inversiones por 671.500 millones de pesos, lo que, con la profunda crisis fiscal desatada desde 1996, simplemente no se cumplió.

En efecto, el INCORA, como las demás entidades del Estado, comenzó a afrontar severos problemas financieros desde 1995: en ese año, de 69.797 millones de pesos programados para inversión, se ejecutaron 51.903, equivalentes al 74% del presupuesto, y de 120.624 hectáreas que se debían adquirir, solamente se obtuvieron poco más de 55 mil, el 45,7%, porcentaje muy inferior al de inversión ejecutada debido al alto precio pagado por las tierras. Por esta razón, de 9.700 familias beneficiarias previstas, únicamente 4.900, el 51% de las programadas, se beneficiaron con las tierras adquiridas ese año.

Este balance refleja el carácter *marginal* de la reforma agraria colombiana advertido por Antonio García⁷⁴, manifiesto en la magnitud de las superficies intervenidas y en la modalidad de la intervención. Según un estudio de la Contraloría General de la República, entre 1962, cuando el INCORA comienza a operar en el marco de la ley 135 de 1961, y 2004, el Instituto había intervenido 6.6 millones de hectáreas, poco más del 23% de los 28 millones que, según el IGAC, son aptas para labores agropecuarias; de ellas adquirió 1.4 millones y expropió 70 mil. Por otra parte el INCORA adjudicó 19.5 millones de hectáreas de baldíos, conjunto de acciones con las cuales, en algo más de 40 años solamente benefició a 690 mil familias⁷⁵. De la superficie adquirida, únicamente 69 mil hectáreas, el 5,6%, fueron expropiadas; las restantes se negociaron directamente con los propietarios.

Los alcances de la aplicación de la nueva ley, menos que discretos, llevaron a que en el año 2000 el gobierno intentara la presentación de un nuevo proyecto de Ley de Reforma Agraria, que no tuvo en cuenta las excelentes evaluaciones realizadas sobre la aplicación de la ley vigente⁷⁶ y que pretendió adelantarse, sin éxito alguno, al acuerdo con la insurgen-

⁷³ Höllinger, Frank. “Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria”. En: Machado, Absalón y Suárez, R. *El mercado de tierras en Colombia: ¿Una alternativa viable?* Bogotá: CEGA, IICA, TM Editores, 1999.

⁷⁴ Esta autor, en varios de sus estudios ha señalado que la reforma agraria en Colombia corresponde a las que ha calificado como marginales, por cuanto se ha tratado de una reforma dirigida a mantener el *status quo* del complejo *latifundio-minifundio*, con concesiones a la mediana propiedad, a través de la canalización de las presiones sobre la tierra hacia las fronteras agrarias. Además, se ha privilegiado la titulación de baldíos y afectado las tierras del interior solamente en forma ligera, cuando lo ha exigido la confrontación social; ver *Sociología de las reformas agraria en América Latina*, Op.cit.

⁷⁵ Existen varias evaluaciones de la reforma agraria, de las cuales el informe del Contralor Delegado de la Contraloría General de la República, incluido en la edición 309 de la publicación Economía Colombiana (julio 2005), contiene la información más reciente.

⁷⁶ Ver Höllinger, Frank, Op. cit.

cia en torno a este tema, planteado desde la iniciación de las conversaciones de paz en 1998.

4.3. Las Zonas de Reserva Campesina

La coyuntura en la que se produjo la ley 160 de 1994 estuvo permeada por la propuesta de la *participación política*, la cual proporcionó una amplia legitimación a la nueva Constitución. Esta circunstancia y el tránsito hacia el nuevo gobierno abrieron espacio a una “concesión” a intereses populares, esta vez representados por los colonos y expresada en la inclusión de las “Zonas de Reserva Campesina”, figura que recogía antiguas demandas de las comunidades campesinas⁷⁷.

En esta oportunidad las demandas incluían compromisos de lado y lado: el Estado titularía tierras a los colonos en áreas sujetas a protección ambiental y protegería estas titulaciones, y los colonos se comprometían a darle manejo sostenible a los bosques y demás recursos incluidos en las reservas. En la ley se ordenó específicamente que la acción del Estado tuviera en cuenta “las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción” (artículo 79, capítulo XIII). Fue necesario, sin embargo, que los interesados hicieran presencia vigorosa en el escenario nacional para que la figura no quedara como “letra muerta” y su reglamentación la hiciera aplicable.

En efecto, a mediados de 1996, el país transitaba por una de las más prolongadas crisis económicas y políticas de su historia reciente. La crisis agrícola a la que se hizo referencia arriba, resultante de la súbita aplicación de medidas aperturistas sobre una agricultura afectada por condiciones monopólicas de propiedad de las tierras aptas para la producción, la reducida tributación y la elevada protección arancelaria redujeron en más de una quinta parte la superficies sembradas, en especial de cultivos temporales, propios de la agricultura campesina, ocasionando la pérdida de más de 300 mil empleos.

La debilidad de los demás sectores económicos no les permitió absorber a la población más afectada por la crisis, lo que repercutió en las economías ilegales, amortiguadoras del estrecho crecimiento económico del país. Dentro de ellas, la economía de los cultivos para el narcotráfico recibió un duro golpe al combinarse las acciones de las autoridades contra sus estructuras financieras con el incremento de la producción en áreas nuevas generado por la propia crisis agraria, lo cual dio lugar a una sobreoferta de la pasta de cocaína.

En las áreas de producción, afectadas por sus carencias históricas de inversión social y ahora por la depresión en los precios de la droga, los campesinos, cultivadores y no cultivadores de hoja de coca, los cosecheros, los comerciantes y sus allegados iniciaron una serie de movilizaciones para pedir al gobierno acciones que compensaran sus pérdidas, dando lugar a las que se llamaron “marchas cocaleras”, a mediados de 1996, desarrolladas en el Caquetá, Guaviare, Putumayo y sur de Bolívar.

Al lado de las inversiones en salud, escuelas, vías y electrificación, los campesinos pidieron al gobierno que, en cumplimiento de la ley de reforma agraria, estableciera en las regiones movilizadas al menos cuatro *zonas de reserva campesina*. Ante estas demandas, el gobierno, sumido en una crisis política sin precedentes conocida como el “proceso 8.000”, expidió el decreto 1777, reglamentario de la Ley 160.

La figura de las *reservas campesinas* generó discusión entre distintos sectores: mientras para algunos solamente son aplicables en “áreas de colonización” (baldíos objeto de programas estatales de titulación), para otros han de configurarse en espacios dentro de la frontera agrícola, con acceso a los mercados y a potenciales desarrollos agroindustriales. La figura de las zonas de reserva campesina fue incorporada posteriormente en la Ley de bosques (Ley 1021 de 2006). La Ley de desarrollo rural, aprobada en el Congreso en julio de 2007, conserva la figura sin modificaciones, tal como se inscribió en la ley 160 de 1994.

Las *reservas campesinas* se orientan a estabilizar los asentamientos de pequeños productores, con restricciones para la venta de los predios para neutralizar la concentración de la propiedad y afianzar modalidades productivas ambientalmente sostenibles. El resultado de esta acción múltiple correspondería al fortalecimiento político de las comunidades campesinas, en términos según los cuales el equipamiento y mejoramiento de la infraestructura física y social estarían dirigidos a ampliar a una proporción mayor de la población el acceso a los excedentes generados por la economía, y exigiría una mirada amplia del entorno, centrada más en la región y menos en la finca o los proyectos productivos particulares.

Esta última alternativa, la más deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social del campesinado, plantea el interrogante de cómo hacer efectivo el control a la concentración de la propiedad en su interior. Por otra parte, solamente en la medida en que se configure un nuevo escenario político, favorable a una democratización efecti-

⁷⁷ Fajardo M. Darío. “Las Zonas de Reserva Campesina”, *Revista Semillas*, Bogotá, 2006.

va de la economía agraria, que facilite la generalización de modalidades de proyectos productivos regionales con articulación efectiva a los mercados en el interior de la frontera agrícola, a través de la combinación del mercado de tierras y las zonas de reserva campesina, puede vislumbrarse la posibilidad de estabilizar a las poblaciones que continúan desplazándose hacia los bordes de la frontera agrícola, con los efectos ya advertidos.

Pasados casi 15 años desde cuando fue promulgada la ley 160 de 1994, es muy poco lo que se ha logrado en su aplicación⁷⁸. En términos formales, la inadecuación de las instituciones, equipos y métodos dispuestos para su aplicación ha incidido en el incumplimiento de este mandato legal y en su lenta reglamentación, lo que refleja, en alguna medida, la dimensión del interés nacional al respecto.

4.4. Los Programas de Paz y Desarrollo⁷⁹

Esta iniciativa se inscribe dentro de la aproximación que vienen realizando investigadores, activistas y líderes comunitarios, entre otros sectores, para comprender y afrontar los desequilibrios sociales y en particular los conflictos sociales armados⁸⁰. Surge en la región del Magdalena Medio, una de las más afectadas por estos procesos dado su significado económico y geopolítico, representado por sus reservas energéticas (carbones e hidrocarburos), sistemáticamente usurpadas a la nación por varios de sus gobernantes y a favor de intereses privados y externos -en particular de los Estados Unidos; por sus bosques; por contener la vía acuática central del país, y por su posición como centro geográfico de la nación.

Como resultado de estas realidades, durante decenios se ha desplegado en la región una aguda confrontación entre los primeros colonos y campesinos establecidos allí, los descendientes de unos y otros, y quienes llegaron luego, interesados en la apropiación de estos recursos -incluso su posición geográfica-, dando lugar a continuos y sangrientos conflictos que llegan hasta el presente.

Se trata de una larga historia⁸¹, atravesada por la confrontación entre los colonos y los grandes concesionarios, generada por la política de baldíos nacionales considerada en el primer capítulo de este escrito y en la que han tenido

ocurrencia el levantamiento popular de Barrancabermeja el 9 de abril de 1949, la lucha por la nacionalización petrolera y el paro de los obreros de esta industria en 1963, una continua presencia guerrillera desde la guerra civil de 1950, y la implantación del paramilitarismo desde el decenio de 1980, con miles de víctimas de la población civil, entre muertos, heridos y desplazados.

En el marco de las relaciones entre la población local y el sindicato de los trabajadores de ECOPETROL, la Unión Sindical Obrera (USO), a mediados de los años 1990 la USO acordó con la empresa como parte de las negociaciones laborales, la realización de un plan de atención a las comunidades de la región circundante a las áreas de explotación petrolífera en el Magdalena Medio, afectadas por condiciones críticas de violencia y pobreza.

La propuesta, preparada a partir de un diagnóstico realizado con la participación de la población local, tomó cuerpo en la alianza entre la USO, la diócesis de Barrancabermeja y ECOPETROL. Inicialmente la propuesta recibió recursos de la empresa petrolera, ampliados luego con los provenientes del Banco Mundial y de otras fuentes; su ejecución estuvo originalmente bajo responsabilidad de organizaciones de la Iglesia católica y actualmente depende de la Presidencia de la República.

A partir de la experiencia del Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio se organizaron iniciativas similares en el Oriente Antioqueño, el Alto Patía y sur del Macizo Colombiano (Cauca) y los Montes de María (sur de Bolívar y Sucre), comprendidas dentro de la estrategia de los “Laboratorios de Paz”. Todos ellos han sido agrupados como “Programas Regionales de Desarrollo y Paz” por parte del gobierno nacional dentro de su estrategia de paz, teniendo en cuenta los denominadores comunes de violencia, pobreza, desplazamiento y reasentamiento en los que se desenvuelven las poblaciones locales en esas áreas.

4.4.1. El Programa de Paz y Desarrollo (PPD), sus objetivos y construcción conceptual

El PPD se ha propuesto sustentar su realización a partir de tres premisas: a) la construcción de activos sociales, económicos y ambientales que contribuye a reducir el riesgo de

⁷⁸ Ver: Colombia. *Land Policy in Transition*, Op.cit.

⁷⁹ Las observaciones consignadas a continuación se sustentan en el estudio adelantado por la Unión Temporal IFS-SEI S.A.-Econometría S.A., “Evaluación de resultados e impactos tempranos del Programa de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz”, amablemente facilitado por Myriam Villegas, directora ejecutiva de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el cual será citado como Evaluación PPD.

⁸⁰ Dentro de estas aproximaciones cabe considerar el estudio *Colombia. Violencia y democracia*, (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988), realizado por la Comisión de Estudios sobre la violencia, creada bajo auspicio de la Presidencia de la República y COLCIENCIAS.

⁸¹ Ver: Aprile-Gniset, Jacques. *Génesis de Barrancabermeja*. Bucaramanga: Instituto Universitario de la Paz, 1997. Archila, Mauricio et al., *Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio 1990-2001*. Bogotá: CINEP-COLCIENCIAS, 2006.

desplazamiento o a mitigar sus efectos; b) la recuperación de una red de protección social básica y de generación de ingresos para las familias desplazadas en proceso de retorno o reubicación es un paso vital hacia su estabilización socioeconómica y c) el incremento de la gobernabilidad democrática, centrada en la democracia participativa, prevención del conflicto y reducción de la vulnerabilidad de la población y las instituciones frente al mismo.

A partir de estas premisas se definen los objetivos del Programa: “apoyar a la población vulnerable, pobre y desplazada en comunidades urbanas y rurales de regiones afectadas por el conflicto, reduciendo su riesgo de exposición al conflicto y mitigar el impacto negativo de posibles efectos derivados”⁸².

Sobre estas bases el Programa se adelanta en torno a cinco ejes temáticos: condiciones socioeconómicas, capital social, “empoderamiento” y manejo del conflicto, participación ciudadana y desarrollo institucional. La estrategia central se apoya en el supuesto de una *causalidad secuencial*, según la cual, actuando mediante proyectos relativamente pequeños se impacta a los individuos, a través de ellos a las organizaciones, desde ellas a las instituciones y desde estas últimas a los niveles regionales: municipios/región.

Es a partir de estos desarrollos conceptuales, políticos y metodológicos que se plantea la evaluación del PPD y de los Laboratorios de paz, originados en el primero.

4.4.2. Evolución del PPD

Desde el momento en que surge el programa, en el marco de las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales entre los trabajadores de la empresa petrolera y las comunidades del Magdalena Medio, hasta cuando se convierte en un componente de la estrategia de gobernabilidad y del plan de desarrollo de la presente administración ocurren varios procesos que es necesario tener en cuenta para comprender su dinámica y evolución.

En primer lugar, es una iniciativa inscrita en una tradición contestataria, que evoluciona hacia su inscripción dentro de los planes de gobierno de una administración, vinculada a intereses que han tenido profundas contradicciones con las comunidades locales, como es el caso de

las empresas promotoras de las plantaciones de palma africana. Mas aún, el programa ha apoyado la propuesta de algunas de estas empresas de establecer contratos de asociación con pequeños campesinos sin tierra para asumir la renovación de plantaciones en pequeños lotes, con la expectativa de recibir la titulación de estos lotes una vez entren en producción.

Teniendo en cuenta los antecedentes locales y los generados en otros contextos⁸³ bien merece considerarse la evaluación de los costos y de quién o quiénes los asumen, y de las ganancias y de quién o quiénes las apropian. Por otra parte, no puede dejar de considerarse que el programa se cumple en medio de graves conflictos entre los campesinos y los distintos agentes de las empresas, las fuerzas armadas, los paramilitares y las guerrillas, a todos los cuales se agregan el conjunto de participantes en el narcotráfico, lo cual exige, para la supervivencia de la iniciativa y de la de quienes intervienen en ella, especiales capacidades de interlocución y acuerdos que tendrán que ser tenidos en cuenta en la construcción de la paz en las demás regiones y en el país en su conjunto, como se busca con los laboratorios de paz, experiencia aún muy incipiente.

Si bien a la fecha el programa tiene más de ocho años en ejecución, con un presupuesto superior a los US\$30 millones, la evaluación concluida a mediados de 2007 se inscribe en el registro de resultados e impactos tempranos y solamente se propuso la medición de la línea de base. Esta decisión expresa las dificultades que afrontan este tipo de proyectos para producir resultados significativos, más aún cuando están inscritos en áreas afectadas por conflictos como los ya señalados. Estas circunstancias deberán ser tenidas en cuenta en las previsiones de los Laboratorios de Paz, dados sus objetivos⁸⁴, para cuyo cumplimiento las experiencias del PPD serán un referente obligado.

4.5. El Estatuto para el Desarrollo Rural

A finales de 2006 un grupo de consultores contratados por el Ministerio de Agricultura preparó un proyecto de ley para el Estatuto de Desarrollo Rural, cuyo sentido fundamental es el de establecer un conjunto de normas ajustadas a los requerimientos de la integración comercial, en particular con los Estados Unidos, contemplada en el

⁸² Evaluación PPD, *Op.cit.*

⁸³ Ver Mingorance, Fidel et al. *El cultivo de la palma africana en el Chocó. Legalidad ambiental, Territorial y Derechos Humanos*. Bogotá: Human Rights Everywhere-Diócesis del Quibdo, 2004.

⁸⁴ “a) Apoyar en el terreno la implementación de acuerdos específicos entre las partes en conflicto; b) construir zonas de convivencia pacífica entre sus habitantes mediante el fortalecimiento institucional local y el apoyo a actores civiles que promuevan la paz y c) impulsar el desarrollo económico y social, incluyendo en la medida de lo posible, la promoción del desarrollo alternativo”, Evaluación PPD, página 3.

Tratado de Libre Comercio (TLC) con esa nación para la actividad agrícola y pecuaria. Es, por así decirlo, el marco jurídico de la denominada “agenda interna” post TLC, prevista en el Plan Visión 2019, que expone el proyecto del presidente Álvaro Uribe.

La propuesta absorbería la legislación anterior en este campo, desde la Ley 200 de 1936 hasta las normas más recientes, incluido el Decreto referido a la reorganización del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural INCODER. En efecto, la propuesta agruparía en un solo estatuto 13 leyes, cinco decretos leyes y 23 decretos reglamentarios, con temas muy diversos: régimen y adecuación de tierras, renta presunta, Sala Agraria del Consejo de Estado, aparcería, estatuto general de pesca, baldíos, reforma agraria, desplazamiento forzado, convivencia, mujer rural, administración de bienes afectados por extinción de dominio, entre otros⁸⁵.

El proyecto de ley fue objeto de una extendida discusión en la que participó, junto con muy diversas organizaciones de la sociedad civil (campesinos, afrodescendientes, indígenas, ambientalistas), la Procuraduría General de la Nación. El debate hizo evidente la correspondencia excluyente de esta ley con un modelo de desarrollo centrado en la agricultura de plantación (o de “cultivos de tardío rendimiento”) y, en consecuencia, su desentendimiento de la concentración de la propiedad, sin consideración con las normas constitucionales que protegen la seguridad alimentaria, y que obligan al Estado a promover el acceso a la tierra a los trabajadores agrarios y campesinos, y amparan al conjunto de la población rural, entre ella los grupos étnicos, los asalariados agrícolas y la población desplazada. Específicamente se señaló el desconocimiento que se observa en el Estatuto de la necesidad de asegurar condiciones laborales dignas a los trabajadores de la agricultura de plantación, su desinterés en la protección de las tierras de la población desplazada y su desconocimiento de las condiciones de las comunidades indígenas y afrodescendientes al someterlas a presentar “proyectos productivos” para competir por fondos de cofinanciación y sujetar las dotaciones de tierras para estas comunidades a los criterios de desarrollo regional y a los planes de ordenamiento territorial⁸⁶.

Uno de los primeros temas objeto de debate fue la prescripción favorable para la titulación de tierras a quien alegara haberlas ocupado al menos por cinco años, presumiendo su carácter de baldío. Esta norma, benéfica para quienes han

usurpado tierras gracias al desplazamiento de sus dueños o poseedores originales, fue incorporada en la normatividad comercial para evadir el señalamiento que se le hizo.

Otra norma que llama la atención es la ampliación a 30 años de los contratos de arrendamiento de tierras para “cultivos de tardío rendimiento”, consistente con la “Ley de bosques” establecida igualmente a favor de las plantaciones forestales, en la cual se estableció la figura del “vuelo forestal” que pone a los bosques como garantía bancaria y que, con los mayores plazos de arrendamiento, favorece la expropiación de las tierras de las comunidades.

En general, los procedimientos seguidos en la discusión de las diferentes versiones del proyecto fueron muy criticados, comenzando porque no se acumularon los proyectos presentados por el gobierno y por el Polo Democrático, dándose curso solamente al primero. La versión recogida al concluir la ronda final de discusiones no incorporó observaciones de los sectores de oposición.

De las observaciones anteriores se desprende que para comprender el sentido político y los alcances del Estatuto de Desarrollo Rural es necesario apreciarlo como parte de una visión de conjunto de la sociedad, de su economía y de las relaciones políticas. Eso no está explícito en esta ley, sino que debe ser ubicado en otras normas y propuestas, además del citado plan “Visión 2019”, como son los planes de desarrollo de los dos gobiernos del presidente Uribe y las más importantes leyes aprobadas por el Congreso durante estas administraciones, con las que el Estatuto adquiere coherencia. Ellas son la reforma laboral (Ley 789/2002), la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/2005) y la Ley Forestal (Ley 1021/2006) que la Corte Constitucional declaró inexecutable.

Estas medidas enmarcan un escenario en el que confluyen: a) una tradición de despojo y concentración de la propiedad territorial; b) el señalado afianzamiento de la “agricultura de plantación” junto con el debilitamiento de la agricultura campesina; y c) la implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos y la expropiación de territorios y bosques. A todo lo anterior y como parte de una tendencia más general, hay que sumar la implantación de normas laborales para la sobreexplotación de la mano de obra.

En el primer capítulo de este escrito se ha analizado esta tendencia, destacando cómo, según el estudio citado de IGAC-CORPOICA, las fincas con más de 500 hectáreas controlaban el 61% de la superficie predial y pertenecían al 0.4% de

⁸⁵ Salgado, Carlos. “Análisis crítico del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural en Colombia”, *Revista Semillas*, No. 30/31, Bogotá, diciembre 2006.

⁸⁶ Ver Salinas Abdala, Yamile. “Comentarios al texto aprobado del proyecto de Ley 030, por el cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural”, 2007.

los propietarios,⁸⁷ condiciones que constató el Banco Mundial al estimar para el país un coeficiente de Gini para la concentración de la propiedad agraria de 0.81 con base en el avalúo catastral y de 0.85 con base en el área bruta⁸⁸.

No ha sido ajeno a este proceso el ingreso de los recursos del narcotráfico, que buscaron mecanismos de lavado, uno de los cuales fue la adquisición de bienes raíces urbanos y rurales, en una dinámica ampliamente conocida. Un debate promovido el año pasado por la Procuraduría General de la Nación a raíz de la ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio⁸⁹ publicó los estimativos sobre las tierras controladas por narcotraficantes y paramilitares, las cuales superan los 4 millones de hectáreas, cifras que muestran que se ha reforzado la concentración monopólica de la propiedad y que reiteran el significado político y estratégico de la gran propiedad territorial.

Este patrón de distribución de la propiedad rústica, afectada, como vimos, los costos de producción, lo cual hará más crítica la competitividad de la producción nacional en el marco de la adhesión al TLC con los Estados Unidos.

Con respecto al afianzamiento de los “cultivos de tardío rendimiento” frente al debilitamiento de la agricultura para la seguridad alimentaria, principalmente los cultivos semestrales, en el primer capítulo veíamos cómo en el decenio de 1990 desaparecieron más de 700 mil hectáreas de estos cultivos y que en 1990 se sembraron 2.5 millones de hectáreas de cultivos semestrales y 1.2 millones de permanentes, en tanto que en 1997 las siembras fueron de 1.6 millones de hectáreas en semestrales y 1.4 en permanentes. En estos últimos los incrementos anuales más importantes son los de frutas (8.5%), palma africana (6.9%), caña de azúcar (5.5%) y banano (3.7%)⁹⁰.

De la mano de la concentración de la propiedad vimos igualmente cómo al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad, necesariamente ha descendido el área asignada a la agricultura, en particular a los cultivos temporales, propios de la producción parcelaria. De la mano con este

proceso ha venido reduciéndose la oferta agrícola, “compensada” desde entonces con la importación anual promedio de 5 millones de toneladas de alimentos y materias primas de origen agrícola, según informó la Contraloría General de la República en 2002⁹¹.

Al lado de la subutilización de los suelos viene ocurriendo la generalizada destrucción de los ecosistemas en su conjunto, mediante prácticas como quemadas de rastrojos, talas indiscriminadas, mecanización y riegos inadecuados, todo lo cual ha conducido a extendidos procesos de erosión, compactación, desertificación y salinización de los suelos. De acuerdo con el IDEAM, en 2001 el 33.9% de los suelos del país estaban afectados por grados de erosión entre “moderada” y “muy severa”, al tiempo que en la región Caribe el 28.3% de los suelos se encontraba salinizado⁹².

Con respecto al debilitamiento de la agricultura campesina, es necesario advertir cómo las formas de propiedad y sucesión dominantes en las áreas de minifundio generan la subdivisión de las fincas hasta escalas improductivas. Al mismo tiempo, los sistemas de producción, caracterizados por la explotación intensiva de los recursos naturales con cortos períodos de barbecho debidos a la limitada disponibilidad de tierras, generan deforestaciones, pérdida de cubiertas vegetales, disminución de la biodiversidad y de la retención del recurso hídrico y erosión de los suelos. Todas estas circunstancias dan como resultado la pérdida del potencial productivo en estas áreas.

En consecuencia, la mano de obra excedente debe buscar trabajo en las demandas temporales de las zonas aledañas de agricultura campesina, en los mercados más alejados de la agricultura comercial, en las demandas ocasionales de trabajadores no calificados en los mercados urbanos, en la ampliación de infraestructuras viales, en la explotación de recursos del subsuelo o en la ampliación de la frontera agraria, incluyendo las labores de los cultivos proscritos.

A pesar de estos procesos, los estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades muestran cómo una

⁸⁷ Según esa fuente, en 1984 las fincas menores de 5 hectáreas correspondían al 65.7% de los propietarios y controlaban el 5% de la superficie; en 1966 representaban el 66.8% y controlaban el 4.3% de la superficie; en 2001, las fincas menores de 3 hectáreas pertenecían al 57.3% de los propietarios y controlaban el 1.7% de la superficie. Igualmente, para 1984 las fincas con más de 500 hectáreas correspondían al 0.5% de los propietarios y controlaban el 32.7% de la superficie; en 1996 pertenecían al 0.4% de los propietarios y controlaban el 44.6% de la superficie; en 2001 estas fincas aún correspondían al 0.4% de los propietarios y controlaban el 61.2% de la superficie.

⁸⁸ The World Bank, *op. cit.*, p.p. 9-10.

⁸⁹ Los alcances de esta ley fueron discutidos igualmente durante los debates a la llamada “Ley de Justicia y Paz” mediante la cual la administración Uribe proporcionó el marco jurídico para la legalización de los grupos paramilitares, a mediados de 2005.

⁹⁰ Jaramillo, Carlos Felipe. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2002.

⁹¹ “La institucionalización del sector Agropecuario”, presentación de Carlos Ossa E., Contralor General, 2002.

⁹² León, Tomás y Rodríguez, Lilibiana. *Ciencia, Tecnología y Ambiente en la Agricultura colombiana*, Cuadernos Tierra y Cultura, ILSA, Bogotá, 2002, Pág.18 y ss.

proporción superior al 30% de estos bienes los proporcionan productores campesinos. Esta participación es particularmente llamativa en cuanto al aprovisionamiento alimentario de los mercados ciudadanos. En el caso de Bogotá, los 2.8 millones de toneladas de alimentos que ingresaron a la capital en 2002 fueron proveídos por 501 de los 1.089 municipios del país (46%), y de ellos el 35 % fue producido por economías campesinas, localizadas básicamente en las áreas rurales de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá (hortalizas, tubérculos, lácteos), Tolima, Meta y Santander.

Dentro de las tendencias que caracterizan el modelo de desarrollo agrario traducido en el Estatuto de Desarrollo Rural advertimos la implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos. Si bien las dramáticas cifras y condiciones del desplazamiento forzado en Colombia han generado múltiples presiones sobre el Estado colombiano y sus responsabilidades, lo que ha tomado fuerza es la política dirigida a su legitimación. Algunas de las críticas más recurrentes a la ley 975 de 2005 (Ley de justicia y paz), planteadas incluso por las Naciones Unidas y reiteradas por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Louise Arbour en su reciente visita a Colombia en septiembre de 2007 tienen que ver con la ausencia de mecanismos que penalicen efectivamente a los incursos en los delitos asociados con el paramilitarismo, y que garanticen la reparación de las víctimas de estos mismos delitos.

Los desarrollos recientes de la “agricultura de plantación” a costa de los territorios de las comunidades, en particular afrodescendientes, han sido ilustrados con particular rudeza. Este es el caso de las comunidades de los ríos Jiguamiandó y Curbaradó, afluentes del Atrato, ampliamente denunciados por organizaciones humanitarias. Según los informes, a la sombra de los desplazamientos forzados a los que fueron sometidas las comunidades, los agentes de varias empresas ganaderas y productoras de palma africana ocuparon ilegalmente más de 21 mil hectáreas mediante compras fraudulentas a supuestos propietarios, talaron los bosques y construyeron en ellas vías, canales de drenaje, tendieron cables y establecieron ganados. Buena parte de estas obras fueron financiadas con recursos de la USAID (Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos) y el Banco Agrario.

Al llevarse ante el Congreso el proyecto de la que sería la “Ley de bosques” (1021 de 2006), el debate incluyó los

pronunciamientos de las comunidades que serían más afectadas, en particular afrocolombianos e indígenas. Sus críticos la han calificado como un retroceso en la legislación y la protección ambiental, atentatoria contra los derechos territoriales y culturales de estos pueblos, a los que solamente reconoce la posibilidad de “participar en las decisiones” sobre estos territorios, y han destacado cómo esta ley desconoce que los bosques prestan numerosos servicios ambientales y sociales fundamentales como el soporte de diversas culturas, la preservación de la biodiversidad, etc.

Finalmente y como “pieza maestra” de este “modelo de desarrollo”, destacamos el establecimiento de la reforma laboral, que “flexibiliza” las normas laborales. La “liberación” de la mano de obra campesina como resultado de la guerra y el destierro ya se había hecho sentir con ocasión de las guerras civiles del siglo XIX⁹³ y en los años 50 del siglo pasado, e hizo posible el auge de la agricultura “moderna”. En el presente seguimos en esta misma dinámica de las relaciones entre la población y la economía, en la que una porción de los desplazados se vincula a la llamada “nueva agricultura”, ahora en calidad de aparceros o jornaleros, con muy pocas de las ventajas de los contratos de trabajo, mientras que otra proporción de esta población desplazada, mucho más numerosa, se encamina hacia los mercados urbanos.

Un informe de las Naciones Unidas en preparación, señala, con base en las cifras oficiales, cómo luego de la crisis de 1999, no se ha producido una recuperación del empleo en los niveles anteriores a esa coyuntura⁹⁴. Por el contrario, se advierte cómo, a pesar del crecimiento económico, el empleo y el subempleo no siguen esa tendencia y algunos se sorprenden al constatar un “crecimiento sin empleo”.

De hecho, un estudio reciente de la Universidad Externado de Colombia⁹⁵, señala cómo en el 2005, el 46.9% de los trabajadores eran asalariados; el resto eran trabajadores por cuenta propia, empleadores, trabajadores familiares o de servicio doméstico. De los asalariados, solamente el 35% tenía un contrato de trabajo permanente, un 15% eran trabajadores temporales y el 50% restante no tenían regularizada su situación laboral. Según cifras recogidas por CID, el 55% de los trabajadores por cuenta propia reciben menos de medio salario mínimo mensual⁹⁶ y según la Escuela Nacional Sindical, más del 80% de los asalariados devenga menos de dos

⁹³ Guzmán, B., Alvaro, Botero H. Fernando. “El enclave agrícola en la zona bananera de Santa Marta”, *Cuadernos Colombianos*, tomo III, No. 11, Medellín, 1973.

⁹⁴ Organización de Naciones Unidas, documentos preparatorios del UNDAF, Bogotá, 2007.

⁹⁵ Farné, S. et al. “El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

⁹⁶ *Ibid.*, Pág. 29.

salarios mínimos mensuales⁹⁷, ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de bienes⁹⁸, para lo cual se requieren dos salarios mínimos legales⁹⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es de extrañar que, según el estudio de Planeación Nacional sobre pobreza, presentado en septiembre de 2006, “en el país hay cerca de 22 millones de personas en condición de pobreza y, de estos, 7.4% están en situación de pobreza extrema”.

En estas condiciones inciden necesariamente los cambios ocurridos en las relaciones laborales, marcados por la denominada “flexibilización” y por el debilitamiento de las organizaciones sindicales, resultante en buena medida del asesinato selectivo de sus dirigentes, registrado por la OIT en los niveles más altos a nivel mundial, tema que ha dificultado la aprobación del TLC en el Congreso de los Estados Unidos.

Las sucesivas reformas laborales iniciadas con la ley 50 de 1990 y continuadas hasta hoy con la ley 789 de 2002 han implantado la precarización, la deslaboralización y la tercerización de los mercados de trabajo¹⁰⁰.

Las cifras presentadas sobre el mercado laboral dan como resultado la desestabilización laboral y la pobreza, circunstancias con respecto a las cuales merecen citarse las reflexiones de Hugo López Castaño, encargado por el gobierno nacional de dirigir el estudio sobre pobreza hecho público a finales de 2006. En un estudio previo sobre la inestabilidad laboral, López plantea una conclusión tajante: “Colombia no tiene clase obrera. No puede haber clase obrera en un país donde la probabilidad de llegar a los 10 años en una empresa es menos del 4% y donde la perspectiva laboral después de los 35 años es el trabajo por cuenta propia”.

5. Problemas e interlocutores del sector rural colombiano

Al concluir las notas anteriores quedan a la vista los principales problemas que afectan tanto al desenvolvimiento del mundo rural colombiano como a sus relaciones con el conjunto de la sociedad y, de hecho, al relacionamiento del país con su entorno. Hemos insistido en destacar como problema central el débil desarrollo del Estado y sus implicaciones políticas, económicas y sociales.

Entre las primeras, ha generado profundas desigualdades entre las personas en términos de sus derechos y deberes, de acuerdo con las posiciones en la escala social: quienes ocupan las posiciones inferiores sufren el desconocimiento sistemático de sus derechos y quienes ocupan los lugares más elevados resultan relevados en la práctica de sus deberes básicos, como el respeto a las leyes. De estas circunstancias se deriva que Colombia, a pesar de sus niveles de desarrollo medio y de sus reconocidos recursos sea uno de los países con mayor inequidad social y mayores concentraciones del ingreso y la riqueza. La debilidad y vulnerabilidad del Estado ha dado lugar a que nuestro país cuente con “mas territorio que Estado” y este conjunto de desequilibrios ha conducido a una creciente pérdida de gobernabilidad que reduce la viabilidad de la nación.

5.1. Un marco de derechos

El Preámbulo de la Carta política pone de presente los propósitos constitucionales de la *unidad de la nación, el aseguramiento de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz*. Su logro indudablemente permitirá superar las causas que han generado el prolongado conflicto armado, la profundización de la pobreza y la inequidad¹⁰¹. Se propone entonces asumir la búsqueda de soluciones estables a los distintos problemas así generados: vulnerabilidad alimentaria, insatisfacción de necesidades básicas, desconocimiento de los derechos elementales de las comunidades y los individuos y la destrucción del patrimonio ambiental. Para superarlos es necesario edificar y fortalecer las condiciones objetivas y estables requeridas para el cumplimiento de los derechos básicos, frente a los cuales

⁹⁷ Escuela Nacional sindical, *Op.cit.*

⁹⁸ Escuela Nacional Sindical, “Informe de la negociación colectiva en Colombia 2004”, página Web, (consultada julio 2005) citado como ENS.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Bonilla, R., González, J.I., *Op. cit.*, Pág.14.

¹⁰¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículos 17, 23, 25.

se debe reconocer tanto a la población como portadora de estos derechos como al Estado, cuya legitimidad depende de su comportamiento como responsable de obligaciones frente a esos derechos.

5.2. Viejos y nuevos factores de crisis

En las circunstancias actuales se han puesto en evidencia al menos dos series de procesos: de una parte, la profundización de la pobreza y la inequidad y, de otra, el agravamiento del conflicto social y armado al que se ha hecho referencia repetidas veces en este documento. Estas dos series de procesos tienen ocurrencia particularmente crítica en el campo, frente al cual, quienes toman las decisiones que afectan al conjunto del país confrontan una aparente contradicción por dos razones: primero se ha considerado al campo como un asunto marginal y consecuentemente, la asignación de recursos del Estado ha sido objeto de continua reducción; La tendencia hacia el decrecimiento en las asignaciones presupuestales, ampliamente documentado desde hace algunos años¹⁰² persiste hasta el presente y las políticas hacia la población rural se han orientado hacia el asistencialismo, expresado en programas dirigidos hacia la subsistencia (“Familias en acción”, “Red de Seguridad Alimentaria”, etc.). Segundo, la política de seguridad del gobierno y su empeño en adherir a un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos han llevado a la administración a reconsiderar el tratamiento del sector agrario, convertido en componente crítico del acuerdo comercial con las autoridades norteamericanas y sustentadamente criticado por varios autores¹⁰³.

Sin embargo, los cambios mencionados en las políticas comerciales internacionales y la profundización de los conflictos más arraigados en la estructura social y política del campo ha conducido a reconsideraciones del significado del sector agrario. Ellas se expresan en incrementos de las asignaciones de recursos, como ocurre en la actualidad con los subsidios dirigidos a los grandes productores de bienes que pueden ser afectados por las políticas monetarias y comerciales¹⁰⁴ que inciden en la reevaluación de la moneda nacional y la liberalización del mercado, como es la perspectiva del TLC con los Estados Unidos. A estos cambios en las políticas se añaden las decisiones sobre el gasto militar y el escalamiento de la guerra, con los consecuentes incrementos en el gasto público.

5.3. Perspectivas de la liberalización comercial para el campo

De una u otra manera, la evolución de la economía internacional y sus reflejos en el ámbito nacional han puesto en evidencia problemas centrales no resueltos del desarrollo colombiano, en particular, los relacionados con la distribución de la propiedad y las relaciones sociales asociadas a ella.

En efecto, esta nueva fase del desarrollo de comercio internacional y las presiones para abrir el mercado nacional planteadas desde comienzos de la década de los noventa han puesto en evidencia los impedimentos que presenta el país para adecuar sus estructuras de la producción agraria a las nuevas condiciones de los mercados. Estos impedimentos se manifiestan, generalmente, en los costos de producción gravados por la concentración de la propiedad y las restricciones para acceder a los servicios básicos y a los recursos de capital que afectan a la mayoría de la población rural. Ante una mayor exposición en los mercados internacionales, como la que se iniciaría al hacerse operativo el TLC, el aumento de los costos de producción hará aún más ruinoso su competencia con productos subsidiados de manera directa o indirecta, como es el caso frente a los Estados Unidos.

Es evidente, por otra parte, que estos problemas no pueden ser resueltos por políticas dirigidas a proporcionar garantías al latifundio y a los capitales financieros, entre ellos, los derivados del narcotráfico que no generan crecimientos reales en el aparato productivo de la nación. Quienes defienden el TLC arguyen que no debe protegerse la producción nacional, la cual, además de contar con subsidios que gravan a los contribuyentes colombianos sin beneficiarlos con precios inferiores y calidades superiores, están sostenidas en relaciones productivas atrasadas, como son la concentración de la propiedad de la tierra y las formas de explotación del trabajo ilegales¹⁰⁵. Evidentemente el país subsidia la producción agrícola nacional, pero con el costo de que está severamente gravada por el monopolio de la tierra y se sustenta en relaciones laborales atrasadas.

Frente a la asignación de subsidios es necesario tener en cuenta el carácter político de cuestiones básicas: ¿Qué se subsidia? ¿A quién se subsidia? Y ¿En qué condiciones? En el caso de la economía colombiana efectivamente se ha subsidiado al sector agropecuario, como ocurre en todas las economías del mundo¹⁰⁶, en razón tanto de los riesgos propios de la actividad como de la capacidad política de sus agentes

¹⁰² Ver Ocampo, José A y Perry, Santiago. *El giro de la política agropecuaria*. Bogotá: TM Editores, FONADE, DNP, 1995.

¹⁰³ Ver Garay Luis Jorge, et al. *La negociación agropecuaria en el TLC*. Bogotá: Planeta Paz 2006; Robledo, Jorge E. *El TLC recoloniza a Colombia*, Bogotá, 2007.

¹⁰⁴ Corresponden básicamente al programa “Agro Ingreso Seguro”, establecido en la Ley 1133 de 2007.

¹⁰⁵ Hommes, Rudolf. “La izquierda ante el TLC”, *El Tiempo*.

más poderosos. Esta circunstancia obliga a recordar que en el caso de Colombia, en particular, estos subsidios sólo benefician a un sector limitado de los productores, con acceso al poder político. Por otra parte, y en cuanto a las relaciones de propiedad, en particular el latifundio, sobre las que se sustenta la agricultura en el país, debe recordarse que la legislación provista para eliminar la concentración de la propiedad de la tierra, como viene ocurriendo desde la ley 135 de 1961 y posteriormente con la ley 160 de 1994, propuesta de cara a la primera “apertura”, han resultado inocuas, dados los factores políticos que sustentan al latifundio¹⁰⁷. Finalmente, y con respecto a las relaciones laborales atrasadas, no puede pasarse por alto que estas sirven de soporte no solamente a las explotaciones llamadas tradicionales, sino también a las articuladas a capitales transnacionales como es el caso de las flores, el banano y la palma aceitera, que se benefician de ellas y del poder político-militar ligado al latifundio¹⁰⁸.

5.4. Propuestas frente a la crisis

Teniendo en cuenta las necesidades del país -y no solamente las de los sectores beneficiados con las agroexportaciones, cualquiera que sean ellas-, sus experiencias y las de otras naciones, se hace necesario *construir alternativas no ortodoxas* a las políticas previstas para la liberalización comercial unilateral exigidas por los Estados Unidos.

Estas políticas que calificamos como “no ortodoxas”, estarían dirigidas hacia la recuperación, desarrollo y preservación del potencial productivo del país, buscando construir un ordenamiento del uso del territorio y sus recursos acorde con sus vocaciones, orientando su ocupación de manera que se garantice a las comunidades la organización y gestión de modos de vida sostenibles, su acceso y uso racional del territorio. La propuesta estaría guiada por el propósito constitucional de alcanzar el bienestar general de la población, la generación de empleo e ingresos y la construcción de las condiciones objetivas para democratizar la representación política y la equidad.

Para atender estos propósitos será preciso conjugar el fortalecimiento del mercado interno como condición de

partida¹⁰⁹, con la configuración de una oferta exportable en condiciones propicias para el país. Para ello será necesario incluir la producción, transformación y abastecimiento de bienes de consumo básico, de origen agropecuario, los cuales no pueden depender de la volatilidad de los mercados internacionales, so pena de arriesgar la seguridad alimentaria del país. Junto con ellos estarían incluidas materias primas de adquisición ventajosa a nivel nacional, así como los bienes comprendidos en la oferta exportadora del país.

La producción, manejo poscosecha y distribución de este conjunto de bienes, tanto los destinados al mercado interno como a la exportación, deberá estar apoyada con recursos adecuados para la investigación, ajuste y transferencia tecnológicos, la capacitación, dotación de infraestructuras para riego, vías, reforestación, recuperación de aguas, recuperación y manejo de suelos. Estos procesos serían desarrollados dentro de un programa de reordenamiento territorial ambiental y productivo orientado por la adecuación de los usos a las vocaciones de los ecosistemas.

No sobra señalar que en el marco de la preparación de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, el gobierno colombiano previó al menos dos iniciativas: la primera, la llamada “agenda interna” dentro de la cual se incluiría el aprestamiento de recursos para la readecuación productiva y la dotación de infraestructuras para las regiones productoras de bienes con potencial exportador, a semejanza de la experiencia chilena¹¹⁰. La segunda iniciativa fue la asignación de recursos (subsidios) para atender a los productores que fueran afectados por el tratado comercial con los Estados Unidos, a través del programa ya mencionado “Agro Ingreso Seguro”¹¹¹.

Como lo demuestran los casos de otros países exitosos en su desarrollo económico como Corea del Sur, Japón, Taiwan, es posible afianzar este proceso a través de la construcción del mercado interno con la concurrencia de pequeños y medianos campesinos dotados de dos elementos adicionales: tierras, gracias a reformas agrarias efectivas y articuladas a procesos de desarrollo que conduzcan a incrementos reales de la producción y la productividad¹¹² y, condiciones de gene-

¹⁰⁶ Baste con recordar los niveles superiores en más de un 50% de los costos de producción que estas asignaciones tienen en las economías centrales, como es el caso, ya comentado de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

¹⁰⁷ A este respecto se recuerda el estudio del Banco Mundial (2003) varias veces citado y otras evaluaciones realizadas sobre los resultados de la aplicación de las normas sobre mercado de tierras (Höllinger, *Op.cit.*).

¹⁰⁸ Ver: Mingorance Fidel, *et al. El cultivo de la palma africana en el Chocó, Op.cit.*

¹⁰⁹ Ver: Lafaurie, José Félix. *Posconflicto y desarrollo. Inversiones sustitutivas de impuestos: una propuesta de inclusión y desarrollo rural*. Bogotá: FEDEGAN, 2006, Pág. 33.

¹¹⁰ Ver: *Una Política de Estado para la Agricultura Chilena. Período 2000-2010*, Gobierno de Chile, Ministerio de Agricultura, 2001.

¹¹¹ Según algunos productores, el Ministerio de Agricultura ya ha asignado importantes recursos de este programa, de manera discrecional y sin que aún haya entrado en vigencia el TLC con los Estados Unidos.

¹¹² Ver: Warriner, Doreen. *Land Reform in Principle and Practice*, Oxford: Clarendon Press, 1969. Pág. 373 y ss.

rar demandas de bienes, ofrecidos por las industrias del país, como son herramientas, maquinaria liviana y mediana y otros insumos agrícolas, etc.).

Estos núcleos de economía campesina podrían fortalecerse como parte de procesos de ordenamiento territorial y productivo, mediante dotación de tierras y asistencia para facilitar su estabilización, ya en las áreas que venían ocupando, ya en procesos de relocalización, cuando las condiciones ambientales lo requieran, como en el caso de ecosistemas frágiles, áreas con suelos inestables, con riesgos de inundación, etc.

5.5. Fortalecimiento del mercado interno en el marco del ordenamiento territorial

El desorden característico de la ocupación del territorio nacional ha sido, como ya se señaló, el resultado de ausencias de Estado, de vacíos en la jerarquización de los componentes del espacio nacional, de la carencia de políticas y orientaciones para el poblamiento, la formación de los asentamientos humanos y el acceso a la tierra. El resultado ha sido, además del profundo deterioro ambiental y de la ampliación de la pobreza, el surgimiento de condiciones que ponen en jaque el modelo social, económico y político vigente.

De otra parte, la Carta política reconoce la creciente demanda de las comunidades por ampliar sus campos de decisiones en la gestión del Estado, del territorio y del patrimonio ambiental. De esa manera, queda en el pasado la pretensión de 'ordenar la casa desde arriba', de imponer un ordenamiento del espacio nacional desde la cúpula del Estado central, pretensión que demostró con creces su plena inoperancia. No obstante, el propósito central de la sociedad en su conjunto, de alcanzar un desarrollo sostenible en términos ambientales, económicos y políticos, solamente podrá ser viable con una gestión participativa pero también técnicamente orientada. Es acá en donde se abren las demandas para desarrollar métodos participativos y eficientes de ocupación y organización del territorio.

Dentro de una política dirigida hacia ese propósito se buscaría fortalecer la organización de la producción de los bienes agrícolas básicos en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios. Con ello se abren perspectivas de agregación de valor *en finca* y *en localidad* y, por tanto, de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones

de asentamiento en beneficio de la revaloración económica, social y política de la vida rural.

Esta política de ordenamiento territorial haría necesario generar atractivos para ocupar los espacios mas adecuados para los asentamientos. En principio, sería proporcionar y facilitar apoyos para el acceso a servicios y mercados y tendría como efectos disminuir la presión sobre las zonas de riesgo y las que deben ser objeto de recuperación. Por otro lado, modificar los patrones de uso extensivo para privilegiar aprovechamientos intensivos y sostenibles.

En este aspecto es indispensable considerar la estructura de la distribución de la tierra, dadas sus implicaciones económicas y políticas. En páginas anteriores se ha examinado cómo un régimen de propiedad como el existente en Colombia, caracterizado por su tendencia creciente hacia la concentración, genera rentas de monopolio que incrementan los costos de la producción, restándole posibilidades para competir en los mercados internacionales. Como lo señala Hans Binswanger¹¹³, entre otros autores, la tendencia hacia la concentración se explica por razones políticas, mas que económicas, referidas al control del poder, afirmación que se hace cada vez mas evidente en Colombia, en donde el poder político aparece cada vez mas ligado al control de la propiedad territorial y en donde la concentración de la propiedad está directamente ligada al lavado de activos.

En esta medida adquiere sentido una política de racionalización de la propiedad y uso de la tierra mediante medidas fiscales que graven el uso inadecuado de las tierras, acompañadas por la sanción efectiva a la apropiación indebida de las mismas, todas ellas desarrolladas dentro del propósito estratégico de un ordenamiento ambiental territorial guiado por la utilización y ocupación de los suelos según sus vocaciones.

Dentro de este marco y con las herramientas ambientales y fiscales que permitan racionalizar la ocupación, distribución y uso de la tierra procedería la reorganización de los espacios para la producción agrícola, pecuaria y forestal, incentivando según las regiones, el desarrollo de las formas mas adecuadas de organización productiva, en términos sociales, técnicos y económicos. En cada una de las regiones y subregiones agrarias, de acuerdo con su tradición y potencial productivo se incentivaría y apoyaría el tipo de sistemas productivos mas adecuados (plantaciones, asociaciones de pequeños y medianos productores, etc., articulaciones agroindustriales, etc.) para la producción de los bienes destinados ya al mercado interno a mercados externos.

¹¹³ Binswanger Hans ,et al., *Op. cit.*

Estos procesos han de construirse desde ámbitos regionales articulados con los centros de consumo y producción de bienes manufacturados. Por tanto, esto implica la construcción de acuerdos internos y externos¹¹⁴. Todos estos acuerdos tendrían como efectos estratégicos el fortalecimiento de las regiones, la estabilización de sus comunidades y la legitimación y fortalecimiento del Estado, como bases de la unidad nacional. Es entonces desde un Estado legitimado desde donde se debe dirigir y orientar las políticas generales, los programas y estrategias para el logro de la paz, condición indispensable que permita su realización en los niveles locales y regionales. Estas son las condiciones para adelantar el reordenamiento territorial, ambiental, social y productivo. En otras palabras, se trata de adecuar los potenciales productivos del país a las necesidades de su desarrollo y al bienestar de la población en su conjunto, en particular de los sectores más vulnerables que corresponden a su mayoría.

La alineación del conjunto de la sociedad y de sus instituciones dentro de la perspectiva de la superación de las causas estructurales del conflicto, al expresarse en distintas iniciativas traducidas en políticas, estrategias, programas y proyectos implica el diálogo, acuerdos e interacciones entre sectores sociales, económicos y políticos con intereses no solamente diversos sino muy frecuentemente antagónicos. Es el caso del empresariado, nacional e internacional, trabajadoras y trabajadores, grandes terratenientes, campesinas y campesinos, jornaleras y jornaleros, comunidades afrodescendientes e indígenas y poblaciones desplazadas.

5.6. Instrumentos e interlocutores para encaminar las propuestas

Los problemas expuestos hacen evidentes, de una parte, la estrecha vinculación entre el conflicto social armado que vive el país y las relaciones sociales y políticas asociadas con la concentración de la riqueza y la propiedad, a nivel urbano y rural; de otra, la relevancia de estas relaciones para el conjunto del país, manifiesta en su sostenida prolongación y en la resistencia que ofrecen a los cambios sociales y políticos que podrían traducirse en la modernización del país. Décadas de guerra con sus resultados en pérdidas de vidas y recursos económicos y en deterioro continuo de la calidad de vida y de oportunidades para los colombianos demuestran tanto el

fracaso del tratamiento militar a los problemas estructurales como la necesidad de recurrir a la construcción de acuerdos políticos que viabilicen las tareas necesarias para superar las causas del conflicto.

El exámen de estas causas y de su evolución orienta qué interlocutores y procesos serán indispensables para construir estos acuerdos. Desde hace algunos años diversos sectores políticos y gremiales vienen explorando una aproximación en este sentido y apuntando a los interlocutores con capacidad de decisión¹¹⁵.

Los planteamientos de Lafaurie parten de un diagnóstico del que no nos encontramos totalmente alejados: el campo generó la base de acumulación para el desarrollo manufacturero, hacia el cual se orientó el modelo de desarrollo, beneficiando los sectores de afianzamiento urbano, en desmedro del sector rural. Esta decisión ha afectado en particular a los recursos fiscales, generando la desinstitucionalización del campo y viabilizando la profundización y prolongación del conflicto social y armado. Como alternativa, el dirigente ganadero, partiendo de recordar que “la paz en Colombia pasa necesariamente por la recuperación del campo”, plantea: “la prioridad es y seguirá siendo el mercado interno, a partir de la recuperación de la capacidad adquisitiva de los colombianos”¹¹⁶, no sobre la base de subsidios sino del establecimiento de estímulos tributarios para orientar inversiones productivas en el campo.

No puede pasarse por alto que un referente central para la terminación de la guerra y la consolidación de una paz justa y duradera será el acuerdo para construir un Estado democrático de Derecho como marco para la lucha contra la impunidad y la elaboración y aplicación de políticas que permitan la revalorización del trabajo, el fortalecimiento de los salarios y de su capacidad adquisitiva, la seguridad alimentaria, la ampliación de la producción nacional y de su acceso a los mercados internacionales, en condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental.

¹¹⁴ Ver: Boisier, Sergio. “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos”, *OIKOS*, número 3, Universidad de Antioquia, Medellín, 1988.

¹¹⁵ Tal vez el esfuerzo más elaborado en este sentido lo presenta el estudio dirigido por José Félix Lafaurie ya citado. En este mismo sentido y “al otro lado de la mesa” contamos con el *Mandato Agrario* (ver *Políticas Agrarias para Colombia*, ILSA, 2004) acordado por 75 organizaciones en el Congreso Nacional Agrario de 2003 y sustentado en un conjunto de estudios de investigadores del sector (ver Varios, *El campo: una carta por jugar. Perspectivas de la agricultura colombiana*, ILSA, Bogotá 2005).

¹¹⁶ *Op. Cit.*, Pág. 33.

Bibliografía

- Aprile-Gnisset, Jacques. *Génesis de Barrancabermeja*. Bucaramanga: Instituto Universitario de la Paz, 1997.
- Archila, Mauricio (Ed). *Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio 1990-2001*. Bogotá: CINEP-COLCIENCIAS, 2006.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Bejarano, Jesús A. *Economía de la agricultura*. Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional-IICA, 1998.
- Bejarano, Jesús A. *et.al. Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Fonade, 1997.
- Bejarano, Jesús Antonio. “Campesinado, luchas agrarias e historia sociales Colombia: notas para un balance historiográfico”. En: González Casanova, Pablo (Coord.) *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. México: Siglo XXI Editores, 1985.
- Betancurt, Darío, García, Martha. *Matones y cuadrilleros. Origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano 1946-1965*. Bogotá: TM Editores-IEPRI, 1990.
- Binswanger, Hans *et al. Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations*. The World Bank, 1993.
- Blair T., Elsa. *Las Fuerzas Armadas. Una mirada civil*. Bogotá: CINEP, 1993.
- Boisier, Sergio, “*Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos*”, OIKOS, Número 3, Medellín, Universidad de Antioquia, 1988.
- Camacho, Álvaro (Ed.). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: UniAndes-CESO, 2006.
- CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1986.
- CODHES-UNICEF. *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Bogotá, 1998.
- Colmenares, Germán. “La formación de la economía colonial (1500-1740)”. En: Ocampo, José Antonio (Ed.) *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo-Siglo Veintiuno editores, 1987.
- Contraloría General de la República, CGR, *Revista Economía Colombiana*, edición 278, Bogotá, junio 2000.
- Contraloría General de la República. *La institucionalización del sector Agropecuario*. Bogotá, 2002.
- Contraloría General de República. *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo*. Bogotá, 2002.
- De Rementería, Iván. *La Guerra de las drogas*. Bogotá: Planeta, 2000.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Encuesta Nacional Agropecuaria. Resultados 1995*, Bogotá, 1995.
- Domínguez, Camilo. “Geografía política y ordenamiento territorial”. En: *Ordenamiento Territorial*. Bogotá: IGAC-COT-DNPA 1992.
- Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta, 2006.
- Escuela Nacional Sindical, “Informe de la negociación colectiva en Colombia 2004”. Página Web, (consultada julio 2005).
- Fajardo M., Darío, “El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política”. *Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*, tomo 1. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2005.
- Fajardo M., Darío, “El Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI y la participación campesina”. En Absalón Machado C. *El Agro y la cuestión Social*. MinAgricultura 80 años. Bogotá: TM Editores, 1994.
- Fajardo, Darío, Mondragón, Héctor, Moreno, Oscar. *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá: IICA, 1997.
- Farné, Stefano, *et al.* “El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- FEDEPALMA, *El Palmicultor*, No. 349, Bogotá, 2001.
- Forero, Jaime. “El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá. Análisis y propuestas”. En: *Autonomía agroalimentaria*. Bogotá: Planeta Paz, 2006.
- Garay, Luis Jorge, *et al. La negociación agropecuaria en el TL*. Bogotá: Planeta Paz, 2006.
- García Antonio. *Sociología de las reformas agrarias en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Cruz del Sur, 1973.
- García M., Edwin. *El sector arrocero de cara al nuevo milenio*, tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá, 2000.
- Gómez J., Alcides, *Colombia: análisis y alternativas al problema agrario*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Bogotá, febrero 2001 (mecanografiado).
- Guerra, María del Rosario, Perfetti, Juan José, “Desempeño institucional del Plan Nacional de Rehabilitación 1982-1992”. En: Absalón Machado C. (Ed.) *El Agro y la cuestión Social*. MinAgricultura 80 años. Bogotá: TM Editores, 1994.
- Guillén Martínez, Fernando. *El Poder Político en Colombia*. Bogotá: Planeta, 2003.
- Gutterman, Lía. “El sector agropecuario frente a la apertura”. Moscardi, Edgardo (Ed.) *El Agro colombiano ante las transformaciones de la economía*. Bogotá: TM Editores-IICA, 1994.

- Guzmán C., Germán, Fals B., Orlando Umaña L., Eduardo. *La Violencia en Colombia*, tomo 2. Bogotá: Punta de Lanza, 1977.
- Heath, J., K. Deininger. *Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia*, Banco Mundial, Washington (poli-graf.), 1977.
- Helmsing, A.H.J. *Cambio económico y desarrollo regional*. Bogotá: CEREC-CIDER, 1990.
- Henderson, James D. *La Modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2006.
- Höllinger, Frank. "Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria". En Absalón Machado, R. Suárez. *El mercado de tierras en Colombia: ¿Una alternativa viable?*. Bogotá: CEGA, IICA, TM Editores, 1999.
- IGAC-CORPOICA, *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá, 2002.
- INCORA, *La colonización en Colombia. Una evaluación del proceso*. Bogotá, 1974.
- Jaramillo, Carlos F. "La agricultura colombiana en la década del noventa", *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, Bogotá, noviembre, 1998.
- Jaramillo, Carlos Felipe. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2002.
- Kalmanovitz, Salomón, López E., Enrique. *La Agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2007.
- Lafaurie, José Félix. *Posconflicto y Desarrollo. Inversiones sustitutivas de impuestos. Una propuesta de inclusión y desarrollo rural*. Bogotá: FEDEGAN, 2006.
- LeGrand, Catherine. *Frontier Expansion and Peasant Frontier in Colombia 1830-1936*. Albuquerque: Universidad de Nuevo México Press, 1986.
- León, Tomás, Rodríguez, Liliana. *Ciencia, Tecnología y Ambiente en la Agricultura colombiana*, Cuadernos Tierra y Cultura, ILSA, Bogotá, 2002.
- Ley 35 de 1982 o "Ley de Amnistía".
- Lipietz, Alain. *El capital y su espacio*. México: Siglo XXI, 1977.
- Lorente, Luis et al. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, CEGA.
- Machado, Absalón, Vásquez, Rafael. "Políticas agrarias durante el gobierno Barco: 1986-1990". En: Machado, Absalón. (Comp.) *La Academia y el sector rural*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- Machado, Absalón. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora editores, 1998.
- Machado, Absalón. "Reforma Agraria. Una mirada retrospectiva", *Economía Colombiana*, agosto - septiembre, Bogotá, 1998.
- Márquez, Germán, "De la abundancia a la escasez. La transformación de ecosistemas en Colombia". En: Palacios, Germán, et al. *Naturaleza en disputa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- Márquez, Germán. *Ecosistemas estratégicos y otros estudios de ecología ambiental*. Bogotá: Fondo FEN Colombia 1996.
- Mingorance, Fidel, et al. *El cultivo de la palma africana en el Chocó*, Human Rights Everywhere-Diócesis de Quibdó, Bogotá, 2004.
- Ministerio de Agricultura-Departamento Nacional de Planeación. *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*, Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario, DNP, Bogotá, 1990.
- Ministerio del Medio Ambiente, *Colonización y Gestión Ambiental*, Seminario Taller, 1995.
- Mondragón, Héctor. "Reforma agraria y perspectivas del campesinado", VIII Foro Nacional Paz: *Democracia, Justicia y Desarrollo*, Bogotá, julio 1996.
- Moore, Barrington. *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Ediciones Península, 2002.
- Ocampo, José Antonio y Perry, Santiago. *El giro de la política agropecuaria*. Bogotá: TM Editores-Fonade, DNP, 1995.
- Organización de Naciones Unidas, documentos preparatorios del UNDAF, Bogotá, 2007.
- Perfetti, Juan J., Guerra, María del R. "Los beneficiarios y la distribución del subsidio de los programas sociales en las áreas rurales". En: Machado, Absalón. *El Agro y la cuestión Social*. MinAgricultura 80 años. Bogotá: TM Editores, 1994.
- Políticas Agrarias para Colombia, ILSA, Bogotá, 2004
- República de Chile- Ministerio de Agricultura, *Una Política de Estado para la Agricultura Chilena. Período 2000-2010*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2001.
- Restrepo, Darío, "Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales". En: Medellín, Pedro (Comp.) *La reforma del Estado en América Latina*. Bogotá: FESCOL, 1989.
- Rincón, María Claudia, *La concentración de la tierra en Colombia*, tesis de postgrado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997.
- Robledo, Jorge E. *El TLC recoloniza a Colombia*, Bogotá, 2007 (página Web).

- Salgado, Carlos, "Análisis crítico del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural en Colombia", *Revista Semillas*, No. 30/31, Bogotá, diciembre 2006.
- Salgado, Carlos, Prada, Esmeralda. *Campesinado y protesta social en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2000.
- Salinas Abdala, Yamile. *Comentarios al texto aprobado del proyecto de Ley 030, por el cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural*, Bogotá, 2007.
- Sarmiento, Libardo. "La pobreza rural en Colombia en el contexto latinoamericano". En: *Una mirada social al campo. Compilación de la Cumbre Social Rural*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1996.
- SIMCI-HCMP/UNODC, *Características agro culturales de los cultivos de coca en Colombia 2006*, UNODC, Bogotá, 2007.
- The World Bank. Colombia: *Land Policy in Transition*, Report No. 27942-CO, 2004.
- Thoumi, Francisco. *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.
- Thoumi, Francisco. *El imperio de la droga*. Bogotá: IEPRI, Planeta, 2002.
- Tirado de Montenegro, Nancy. "El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza", En: Machado Absalón. *El Agro y la cuestión Social. MinAgricultura 80 años*. Bogotá: TM Editores, 1994.
- Toro Agudelo, Hernán. *El problema social agrario en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1986.
- Tovar P., Hermes. "La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850)". En: Ocampo, José Antonio (Ed.) *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO-Siglo XXI, 1987.
- Unión Temporal IFS-SEI S.A.-Econometría S.A., "Evaluación de resultados e impactos tempranos del Programa de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz".
- Uribe, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia". En: Thoumi, Francisco y otros. *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: Ariel, 1997.
- Utría, Rubén D. "Ordenamiento ambiental territorial: hacia un enfoque conceptual". En: *Ordenamiento Territorial*, Bogotá. 1992.
- Valderrama, Mario, Mondragón, Héctor. *Desarrollo y equidad con campesinos*. Tercer Mundo Editores, Bogotá: Misión Rural, IICA, Tercer Mundo, 1998.
- Vargas del Valle, Ricardo. "El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del Fondo DRI". En: Machado, Absalón (Comp.), *El Agro y la Cuestión Social. MinAgricultura 80 años*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- Vargas Meza, Ricardo. *Fumigación y Conflicto*. Bogotá: TM Editores, 1999.
- Sánchez, Gonzalo (Cord.). *Colombia. Violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- Suarez, Jesús Aníbal (Cord). *El campo: una carta por jugar. Perspectivas de la agricultura colombiana*. Bogotá: ILSA, 2005.
- Varios. *El Terrorismo de Estado en Colombia*. Bruselas: Ediciones NCOS, 1992.
- Varios. *Ordenamiento territorial*. Taller Nacional, IGAC-COT-DNP, Bogotá, 1992
- Varios. "Contrato social rural". En: *Una mirada social al campo. Compilación de la Cumbre Social Rural*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, 1996.
- Villegas A., Jorge. "La colonización de vertiente en el siglo XIX en Colombia", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 1, No. 2, Bogotá, 1978.
- Warriner, Dore. *Land Reform in Principle and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1969.
- Zavaleta, René. "Notas sobre la cuestión nacional en Bolivia", *El Colegio de México*, México, 1981.



Textos

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Diagramación

David Rendón

Preprensa e impresión

Zetta Comunicadores

ISSN: 1909-4310

© Fundación Ideas para la Paz, 2008

Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353

Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 605

www.ideaspaz.org/ / e-mail: fip@ideaspaz.org

IMPRESO EN COLOMBIA

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) es un centro de pensamiento independiente, apoyado por el sector empresarial, cuya misión es contribuir con ideas y propuestas a la superación del conflicto en Colombia. Desde su origen en 1999, FIP ha estado comprometida con el apoyo a las negociaciones de paz y en su agenda de trabajo e investigación ha contribuido con propuestas e ideas en la construcción de paz. Estas seguirán siendo sus prioridades: el conflicto colombiano necesariamente concluirá con una negociación o una serie de negociaciones, que requerirán la debida preparación y asistencia técnica si han de ser exitosas para construir un escenario de paz duradero.



Fundación **Ideas para la Paz**
Calle 100 No. 8A - 37, Torre A, Of. 605
Tel: (57 1) 644 6572 / Fax: (57 1) 218 1353
www.ideaspaz.org / E-mail: fip@ideaspaz.org

