

**Febrero de 2016**

**Documento presentado a la Asamblea del Episcopado, realizada  
del 15 al 19 de febrero, en Bogotá, Colombia.  
Secretariado Nacional de Pastoral Social**

**Análisis de realidad  
“El Panorama Rural de Colombia”**

**Introducción**

Colombia es el quinto país más grande en extensión y el tercero de mayor población en América Latina. Cuenta con abundantes recursos agrícolas y de agua dulce, una biodiversidad excepcional y una gran riqueza en recursos naturales como el níquel, cobre, hierro, carbón, gas natural, petróleo, oro, plata, platino y esmeraldas. Pero desafortunadamente, hace décadas dejó de lado temas fundamentales como el sector agropecuario o sector primario de la economía, compuesto por la agricultura y la ganadería. Solo hasta la década de los 90 se dio una evolución y se situaron políticas que han contribuido a la resolución de diferentes crisis económicas y financieras, aunque el sector agrícola ha padecido las consecuencias de la adopción de políticas deficientes y de varios proyectos de reforma agraria que han fracasado. (Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas, 2015.p.6-8)

A lo largo de su historia, Colombia ha mantenido un agudo conflicto agrario con implicaciones en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales del país. Gran parte del conflicto armado colombiano, se ha concentrado en la disputa por la tierra. Al igual que en otros países latinoamericanos, en Colombia es evidente la existencia y permanencia de la estructura latifundista de la tenencia de la tierra y muchas veces los usos de la misma se realizan en contravía de su vocación, con el fin de generar grandes lucros a terratenientes e inversionistas extranjeros, quienes son los que más se benefician de políticas y programas agrarios.

Por largos períodos de tiempo el tema agrícola y rural (acceso a la tierra, su distribución, superación de las condiciones de pobreza de la economía campesina) en Colombia no fue significativo para incluirlo en la agenda política de los gobiernos, una de las acciones más consistentes del Estado en el tema, remonta a los años sesenta del siglo pasado, cuando el gobierno diseñó y trató de implementar políticas generales y estructurales que contribuyeran al acceso productivo a tierras por la población campesina, con programas de titulación de tierras a gran escala, de colonización agraria dirigida, programas de redistribución, de adjudicación de tierras a campesinos sin tierra y promoción de las organizaciones campesinas (ANUC,s.f). Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz. Campesinos, Tierra y Desarrollo Rural.

Machado (2001), indicó que el problema agrario y de tierras debería haberse resuelto, o empezado a resolverse, en la fase de transición de la premodernidad a la modernidad y la modernización, en el período 1945-1960, época coincidente con el surgimiento de grupos armados que reclamaban la solución del problema de tierras. En un escrito más reciente, Machado (2008) indica que en los inicios del Frente Nacional estaban dadas todas las condiciones para adelantar una reforma agraria exitosa, pero el país perdió inexplicablemente esa oportunidad. Esto complementa de alguna manera la visión de Albert Berry (2002), quien señaló cómo en los años treinta se abrió una ventana para solucionar el problema de tierras que el país no aprovechó. Así mismo, tanto la ley 135 de 1961 como la Constitución de 1991, fueron grandes oportunidades para solucionar los temas más agudos del sector rural, que fueron desaprovechadas casi por completo.

Hoy en día cuando el problema no se puede seguir ocultando, el gobierno reconoce la importancia del desarrollo agropecuario, ya que contribuye al desarrollo económico y social del país, además de ser el sector clave para las políticas de restitución de tierras y la reparación a las víctimas contemplada en la Ley 1448 de 2011 o como es comúnmente conocida la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (que la UE ha considerado histórica y esperanzadora). El asunto es tan fundamental en la actualidad que el primer punto del acuerdo de paz con las FARC dado a conocer en la Habana el 21 de junio de 2013, es la Política de Desarrollo Agrario Integral, que pone en discusión una Reforma Agraria Integral.

El sistema colombiano de innovación agrícola afronta imperfecciones en su mercado, que deben ser transformadas ya que dan como resultado una escasa inversión privada, una baja oferta de conocimientos adaptados a la demanda, e importantes deficiencias en materia de capacidad y gobernanza. Estas limitaciones restringen la adopción tanto a nivel de explotaciones agrícolas como de empresas. Y aunque existen diferencias entre el desarrollo de la pequeña y la gran agricultura, hay muchos problemas comunes en sus formas de producción, pero se debe tener en cuenta que el pequeño productor agropecuario tiene un papel estratégico en la seguridad alimentaria del país y es indispensable mejorar la productividad y contribuir a garantizar condiciones de eficiencia y eficacia de la pequeña y mediana agricultura.

Si bien el desarrollo rural sigue siendo una prioridad de los países de la región, ya no se presenta como antagónico al proceso de urbanización ni se pone énfasis en el objetivo de retener población rural. No obstante, muchos países todavía se muestran interesados en reducir la emigración rural e informan que están ejecutando acciones para lograrlo (Naciones Unidas, 2008).

El presente documento tiene como objetivo realizar un análisis de este sector, para lo cual en primer lugar ahondará en el contexto histórico, empezando por los orígenes de las luchas campesinas, para luego pasar a analizar las diferentes reformas y proyectos agrarios que se han contemplado y no han tenido el éxito esperado, con el fin de entender las causas que llevaron al Paro Nacional Agrario de 2013. Una vez entendidas las principales causas y problemáticas del sector rural, en segundo lugar, se realizará una aproximación a la realidad actual del campo colombiano, empezando por analizar su posición en la agenda pública e importancia en el Plan

Nacional de Desarrollo, continuando con una descripción de las principales debilidades, dificultades y problemáticas de la Política Agraria, con el fin de luego profundizar en dos grandes problemáticas: la tenencia de la tierra y el modelo de modernización agrícola. Durante el tercer capítulo, se estudiara las otras iniciativas productivas que han afectado de cierta forma la vocación rural de la tierra, como lo son las economías extractivas y la ganadería extensiva. Finalmente, en el cuarto apartado se analizará el primer punto de la agenda de la Habana, dedicado al desarrollo rural y a manera de conclusión se resaltarán los principales desafíos y oportunidades a los que se ve abocado este sector en el futuro.

## **1. Contexto Histórico**

### **1.1 Los orígenes de las luchas campesinas por la tierra**

La creación política del campesinado colombiano se ha dado a través de una valiente lucha contra la explotación latifundista y el monopolio de la tierra. Los campesinos han establecido en diversas ocasiones formas colectivas de trabajo agrario, herencia de los pueblos indígenas, y en múltiples momentos defendieron la tierra incluso a través de rebeliones armadas. "Sea de manera espontánea u organizada, el campesinado ha demostrado una gran capacidad de lucha y resistencia, al tiempo que ha hecho producir la tierra como nunca lo hicieron los grandes propietarios, con el fin de alimentar y abrigar al pueblo" (Fals Borda, 1975).

A comienzos del siglo XX, estas luchas campesinas en Colombia eran meramente locales. Están los casos de Viotá (Cundinamarca), y en el mismo departamento del Caribe donde las luchas campesinas estuvieron guiadas por las ideas socialistas, que como todo en su época, habían llegado primero a la Costa que a Bogotá (Mondragón, 2013).

También, en la región conocida como Eje Cafetero, los campesinos, peones, colonos, aparceros y arrendatarios levantaron un movimiento que llamaron ligas campesinas (Fals Borda, 1975). Sus repertorios de contienda tenían que ver con asuntos como "sembrar libremente café y establecer trapiches en las haciendas [...]; cambiar el reglamento de la hacienda establecido en 1886, [...] no pagar los arriendos, [...] (Los campesinos) se declaraban habitantes de tierras baldías y no volvían a pagar arriendos" (Mondragón, 2003).

La contienda política del campesinado en esos años tuvo la influencia política e intelectual de los agraristas, en cabeza de Erasmo Valencia, el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y una "izquierda que defendió el campesinado y se arraigó en él desde sus orígenes, a través de las organizaciones socialistas o marxistas, en particular el Partido Socialista Revolucionario y luego el Partido Comunista" (Ibid, 2003).

Las tesis centrales de estas tres corrientes campesinistas planteaban: 1. el bienestar nacional depende de los agrarios, era el lema agrarista de Erasmo Valencia; 2. Gaitán proponía una economía regulada y la intervención del Estado con criterio social y; 3. los comunistas demandaban una revolución agraria y antiimperialista dirigida por la clase obrera (Ibid, 2003).

Si bien el programa comunista era más radical y extenso, coincidían con el programa gaitanista en cuanto al destino de la propiedad de la tierra de la reforma agraria, que sería entregada a los campesinos gratuitamente. La diferencia más importante entre estos dos programas consistía que mientras Gaitán pedía la incorporación de las regiones indígenas a la economía nacional, el Partido Comunista reivindicaba el reconocimiento de las comunidades indígenas, de su completa libertad y de la autodeterminación de sus propios gobiernos (Ibid, 2003).

Lo cierto es que el programa del campesinado colombiano nunca incluyó dentro de sus repertorios de contienda la reivindicación de la inalienabilidad ni la propiedad colectiva o comunal de la tierra y mucho menos la nacionalización. Por esta razón, según Héctor Mondragón (2003), de acuerdo a los programas escritos, "un triunfo de una revolución agraria en Colombia en el siglo XX se habría parecido más a la revolución boliviana de 1952 que a las revoluciones mexicana, rusa, china o cubana".

Terminando la década de 1960 se crea la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) (1967) y en febrero de 1971 se crea en Toribío (Cauca) el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), con dos demandas fundamentales: la recuperación de tierras y el fin de terraje, los cuales se constituyen en los primeros repertorios de contienda de este importante movimiento indígena, que aún hoy subsiste, y que posteriormente incluirían "la ampliación de los resguardos, el fortalecimiento de los cabildos y la recuperación de la cultura y la historia indígenas" (Fals Borda, 1975).

En menos de nueve meses, la ANUC realiza 600 tomas de tierra, y por esta razón el Gobierno reprime con fuerza el movimiento y busca su división, creando la Línea Armenia. Mientras el ala más radical, que convoca al Segundo Congreso Nacional en Sincelejo (Sucre), posteriormente sería conocida como ANUC - Línea Sincelejo. Otras organizaciones campesinas jugarían un importante rol, es el caso de la Acción Campesina Colombiana (ACC). (Fals Borda, 1975)

A finales de los años 80 se produjo un auge de movilizaciones campesinas y de tomas de tierra; se fortalecieron notablemente las organizaciones indígenas y los sindicatos de trabajadores bananeros de Urabá. Este auge coincide con el fortalecimiento de procesos políticos como el de la Unión Patriótica (UP), A Luchar (AL) y el Frente Popular, y de organizaciones gremiales campesinas como la Federación Nacional Sindical Agropecuaria (FENSA), Asociación Nacional de Trabajadores Agrícolas (ANTA) y sectores de la ANUC, y la ANUC Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR) (Mondragón, 2003).

Para mediados de los 90, el país atravesaba por una de las más prolongadas crisis económicas de su historia reciente. La agricultura se encontraba bastante debilitada afectada por la aplicación de políticas comerciales aperturistas. Una buena parte de la población que sufría la crisis no tuvo otro camino que las economías ilegales, entre ellas los cultivos de uso ilícito (Fajardo, 2006).

No obstante, en esos años se produce una sobreoferta de coca, provocada por dos factores que convergen: de un lado el Proceso 8000 que abre algunas acciones contra las estructuras financieras del narcotráfico y la masiva vinculación de gente al cultivo de coca debido a la crisis

agraria. Con los golpes a las estructuras financieras y precios bajos, se provoca una profunda crisis en las zonas de cultivos. De esta forma, campesinos, cosecheros, cultivadores y no cultivadores de hoja se movilizan a mediados de 1996, en lo que se conoció en Colombia como las "marchas cocaleras", desarrolladas en el Caquetá, Guaviare, Putumayo y sur de Bolívar (Fajardo, 2006).

El contexto de la crisis del agro, de las movilizaciones campesinas, de la ley agraria más neoliberal, del tránsito hacia un nuevo gobierno, lleva a otorgar una concesión a colonos y campesinos. En este escenario es que se da el reconocimiento y la inclusión de las reservas campesinas (Mondragón, 2002).

## **1.2. Historia de las Reformas agrarias en Colombia.**

A mediados de los años sesenta del siglo XX existía una aproximación de consenso sobre ese término y la evolución de los primeros mecanismos de apropiación de la tierra.

"En el uso corriente, reforma agraria generalmente significa la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas" (Warriner, 1957). Thomas F. Carrol compartía el criterio de Warriner e indicaba que "El sistema de propiedad rural es el problema central de la reforma agraria", y señalaba que si la reforma se practicaba con seriedad, implicaba un cambio radical del derecho de propiedad, de los ingresos y de las posiciones sociales (Carrol, 1965).

Dorner expresa el concepto más conocido entonces sobre la reforma agraria: "Toda reforma agraria consiste fundamentalmente en una serie de cambios sustanciales y deliberados en el régimen de tenencia de la tierra, o sea, en la propiedad y control de los recursos de tierra y agua" (Dorner, 1972).

El enfoque integral del nuevo concepto de Reforma Agraria aborda la articulación al contexto social, económico y político, como también la planificación de propuestas que contemplen, además del aspecto de redistributivo de la propiedad, otros aspectos como el acceso al crédito, la satisfacción de necesidades básicas, la asociatividad, la participación en la toma de decisiones, etc. (Machado 2004)

Podemos comprobar que las reformas agrarias han evolucionado a lo largo de la historia ya que al inicio solo se abordaba el tema de la propiedad de la tierra, mientras que ha evolucionado hasta llegar a un enfoque integral que tiene en cuenta la articulación del sector agrario al contexto social, económico y político.

Entre la historia de las reformas agrarias se destaca la Ley 135 de 1961 más conocida como La Reforma Social Agraria, con la cual se propuso, por primera vez, una organización institucional para manejar estos temas. A través de esta iniciativa se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), organismo público encargado del asunto de tierras y de gestionar el Consejo Nacional Agrario (CNA), el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de procuradores agrarios.

Por lo tanto, la Ley 135 de 1961, tuvo como objetivos la solución a las problemáticas de la generación de empleo, el abastecimiento alimentario y la superación de la violencia, con medidas que pretendían la democratización del acceso a la tierra, la asistencia técnica calificada, la dotación de créditos e infraestructura y la capacitación cooperativa. (Fajardo, 2000)

En 1968 con Ley primera se inició una nueva fase, introduciendo modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria, como intento del Estado de intensificar los procedimientos para afectar la tenencia de la tierra. Se abre paso a la extinción de dominio por vía administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas, a la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando, así como a la institucionalización de la interlocución campesina con el Estado, a través de la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. (Machado y Suárez, 1999)

Sin embargo, dentro de la Ley 4 de 1973 se propusieron cambios para mitigar los efectos de la Ley 1ra de 1968; se establecieron nuevos criterios para la calificación de predios como adecuadamente explotados, mediante mínimos de productividad; se redujeron los trámites de adquisición de tierras, a través de negociaciones directas; y la adjudicación de tierras a los beneficiarios se agilizó, apareciendo la renta presuntiva agrícola como herramienta para ejercer presión a favor del uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva. Esto último dio origen al Desarrollo Rural Integrado (DRI), como estrategia complementaria a los programas de reforman agraria (Machado y Suárez, 1999).

Más tarde en el periodo comprendido entre 1983 a 1987, se genera un tiempo de reestructuración institucional. El Incora adquirió nuevos objetivos, ubicados en un contexto de guerra en el campo, como la pobreza y el desplazamiento forzado. A través de la Ley 35 de 1982, o “Ley de Amnistía”, se autorizó a la institución (RA) para negociar y comprar tierras con precios inferiores al avalúo comercial fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), pero efectuando el pago en un menor plazo (Benítez, 2005).

Entre los años 1988 a 1993 se da el impulso institucional hacia el mercado de tierras, la acción del Incora se vio favorecida por medidas del Estado, a través de la Ley 30 de 1988, tales como la ejecución coordinada de distintos programas con entidades públicas, la creación de zonas específicas de reforma agraria, construcción de obras de infraestructura vial para acceder a dichas zonas, creación del Fondo de Capacitación y Promoción Campesina, avalúo de los predios por parte del IGAC para determinar su valor comercial e incremento de los recursos económicos del FNA (Mondragón, 2001).

En el periodo comprendido de 1994 a 2002, se genera el mercado de tierras, hasta este período, las leyes de Reforma Agraria, hacían énfasis en la expropiación de terrenos baldíos y dotación de manera gratuita a los campesinos sin tierra; sin embargo, con la Ley 160 de 1994, el principal cambio se introduce con el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos, y el énfasis institucional se centra en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos.

Es importante resaltar, que la Ley 160 de 1994, crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableciendo un subsidio para la adquisición de tierras y reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Esta ley es el fundamento del mercado subsidiado de tierras, más conocido como mercado de tierras, que promueve el Banco Mundial (BM) el cual tuvo como principio básico la negociación voluntaria de tierras (Mondragón, 2002).

Entre el periodo 2003 a 2010, se generó un cambio institucional que es promovido por el Decreto 1300 de 2003, por el cual el Incora fue suprimido y reemplazado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder). El objeto fundamental de esta institución es ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. Este decreto se consolidó a través de la Ley 1152 de 2007, la cual presentó modificaciones de forma y dio lugar a más disposiciones sobre Reforma Agraria (Palou, 2008).

En enero de 2011 el Incoder presenta el documento “La focalización de las acciones misionales del Incoder, en el marco de la estrategia de desarrollo Rural 2010-2014”, donde se perfilan las estrategias sobre el tema, en el marco de la política de desarrollo rural, definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación. En la focalización se han identificados distintos instrumentos de intervención, como las Áreas de Desarrollo Rural, Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Consolidación, Proyectos Estratégicos, Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, Resguardos de Comunidades Indígenas, Zonas afectadas por la ola invernal.

Las reformas propuestas no constituyen una lista completa, debe interpretarse como un punto de partida para que el gobierno las tome en consideración, las ajuste y las desarrolle en mayor profundidad.

Algunos autores se han referido al fracaso de las reformas agrarias que han operado asiladas de reformas urbanas industriales, financieras y comerciales para hacer compatibles los cambios en el sector rural con los requeridos en los demás sectores de la economía y la sociedad. Ese fracaso también se asocia a la no consideración del sector agropecuario como estratégico en la economía. Es decir, las reformas agrarias no fueron el resultado de un proceso de cambio global en la sociedad y perecieron frente a las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el statu quo y las estructuras de poder, en sociedades que estaban en tránsito hacia un desarrollo capitalista dependiente (Machado, 2001).

Carlos Ossa, en “La solución del conflicto colombiano está en el campo” (2000), refuerza los propósitos de la reforma agraria basándose en la experiencia internacional. Afirma sobre esas bases que la distribución equitativa de la tierra se constituye en un importante factor de crecimiento. Así mismo, considera que el actual conflicto colombiano tiene profundas raíces en la evolución de la estructura rural. “Es claro que los procesos de paz no podrán avanzar sin el debate

sobre la reforma agraria y un acuerdo razonable y responsable sobre el futuro de nuestro agro y la sociedad rural”.

### **1.3. Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)**

Es indudable que los grandes beneficiarios de las políticas agrarias han sido los grandes terratenientes e inversionistas internacionales. Son innumerables los estímulos, incentivos y exenciones que se han promovido para privilegiar los cultivos de tardío rendimiento, de exportación y para agrocombustibles y en los últimos años las industrias extractivas. Una de las muestra más reciente de tales instituciones es el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS), instalado bajo la Ley 1133 de 2007 y por cuyo fin el segundo gobierno de Uribe Vélez (2006-2010) intentó repeler las violentas contingencias que sufrirían los productores del campo tras la entrada en marcha del TLC con Estados Unidos, ofreciendo dos componentes para su implementación: los apoyos económicos directos y los apoyos a la competitividad. (Benedetti, 2013)

Más allá del contenido técnico de la Ley, el Gobierno justificó públicamente que la formulación del programa AIS era una política pública de respaldo al sector agrícola, frente al reto de la puesta en marcha del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y también ante la decisión gubernamental de continuar promoviendo la firma de nuevos tratados comerciales con otros países e integraciones económicas multilaterales. (Benedetti, 2013)

Sin embargo, a pesar de que las intenciones en el marco del Programa AIS, eran dar un nuevo giro al desarrollo rural con el fin de encarar el TLC con Estados Unidos y los otros que se aproximaban, no se logró nada de esto, ya que al igual que en la Reforma Agraria de 1961, la institucionalidad agropecuaria sigue centralizada, sectorizada, con pocos espacios de participación social y limitaciones para insertar algunos criterios de desarrollo rural a las realidades sociales, económicas y productivas de la agricultura nacional. Resulta preciso entender que los problemas de la agricultura son fruto de la interacción de numerosos actores sociales, de acciones de políticas y de la capacidad para implementar tales acciones. Sin el reconocimiento de ello, será muy difícil concebir un desarrollo rural que procure el bienestar colectivo de la población del campo.

El programa AIS develó grandes problemas de focalización y de ingeniería institucional reflejados en la ineficiencia y diseño de las normas. Por un lado, los instrumentos de política no dieron cuenta de un diseño idóneo en lo referente a los ejecutores y sus responsabilidades concretas en el acompañamiento y monitoreo de resultados potenciales de implementación, lo cual, inicialmente, no permitió hacer un seguimiento detallado de los impactos y adelantar los resultados de la política, que al final darían al traste con la iniciativa, generando como consecuencia que la entrada del TLC con Estados Unidos agudizara los problemas del campo y campesinado colombiano (Benedetti, 2013)

### **1.4 Paro Nacional Agrario de 2013**

Entre el 19 de agosto y el 12 de septiembre de 2013 el país se vio inmerso nuevamente en un profundo debate sobre qué hacer, hacia dónde dirigir el agro en Colombia, la tenencia de la tierra, la producción de alimentos, de agrocombustibles, la cría de ganado y otros animales, las importaciones y las exportaciones de estos productos. En dichas semanas se puso de presente ante la opinión pública la necesidad repensar un tema que ha sido irresuelto durante décadas, que ha generado conflictos regionales, surgimiento de guerrillas, conformación de grupos paramilitares, mafias y gamonales a lo largo y ancho del país: la tenencia de la tierra y la producción agraria. La coyuntura que puso este tema de nuevo en la palestra fue el Paro Nacional Agrario.

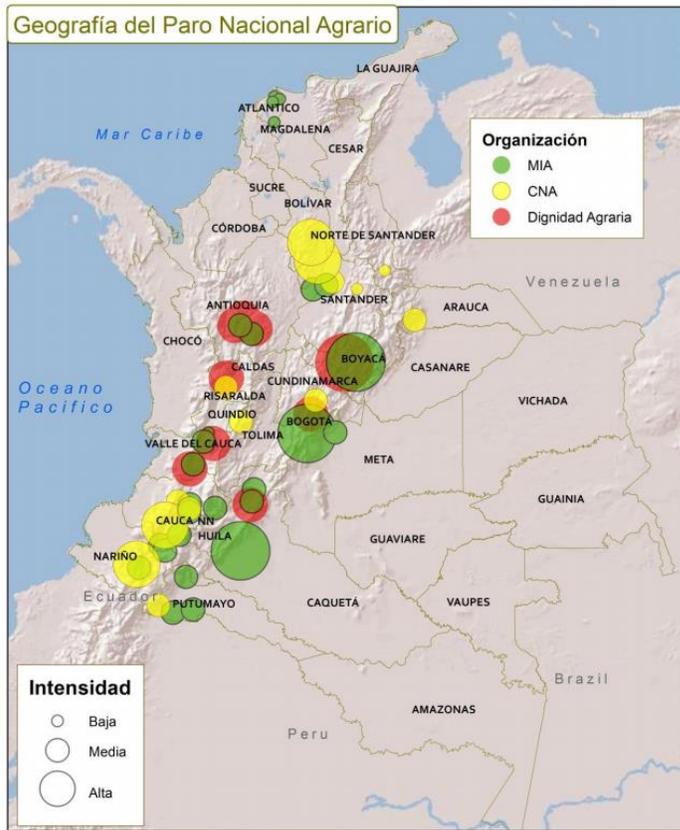
El paro nacional agrario fue la conjugación de diferentes modelos agrarios que o se están implementando en el país, o tienen la intención de ser implementados, fue la conjugación de una diversidad compleja de actores, sujetos e intereses sectoriales y políticos. El Paro hace parte de los vaivenes económicos que trajo la firma del TLC con Estados Unidos y otros países. En conclusión, el paro es un capítulo de un viejo debate que está puesto en Colombia: el debate por la tierra.

Por lo tanto, las causas de esta crisis agraria no corresponden solamente con la emergencia de nuevos elementos como el modelo neoliberal, la firma del TLC con Estados Unidos y otros países, sino que también se anclan en fenómenos de vieja data. En este orden de ideas, es posible afirmar que son tres factores principales los que llevaron a esta nueva movilización campesina: (1) la firma de los tratados de libre comercio, que dejaron en desventaja competitiva a los productores colombianos ante la llegada de mercancías extranjeras mucho más baratas y la desatención estatal frente a esta situación; (2) la falta de una política agraria que incluya a los campesinos y les brinde garantías políticas y económicas que les permita salir de la pobreza extrema y (3) las propuestas y exigencias de los campesinos de ser reconocidos como sujetos políticos y sujetos de derechos. (Salcedo, Pinzón y Duarte; 2013)

Así mismo, es preciso señalar que el Paro Nacional Agrario es producto en parte del continuo choque entre los dos bloques de poder, que existen en el sector rural. El primer bloque de poder, conformado por la pequeña y mediana producción campesina, en donde convergen un conglomerado de actores y sujetos rurales que comprenden un abanico que va desde los medianos productores nacionales, asociados en gremios y con condiciones infraestructurales medianamente amplias para la producción, hasta campesinos y trabajadores rurales sin tierra, en procesos de endeudamiento profundo con bancos y entidades estatales.

En el segundo bloque de poder se encuentran los sectores rentista y agroexportador (la Agricultura Patronal Empresarial), compuesto en su mayoría por los grandes propietarios ganaderos y las aristocracias latifundistas con una gran tradición de captura del poder político en sus regiones, y quienes han sido largamente beneficiarios de las políticas estatales en las últimas décadas.

Realizando un balance general de los sitios en donde se desarrolló con más fuerza el Paro Nacional Agrario, tanto en su intensidad como en su organización es preciso señalar que en los sitios en donde hubo protestas con afluencia baja de gente, bloqueos intermitentes de vías, actos



simbólicos de manifestación, y un impacto no muy traumático de los abastecimientos de alimentos y materias primas en las ciudades aledañas, se les puede clasificar como intensidad baja. En los sitios donde hubo protestas con afluencia media de gente, bloqueos permanentes de vías con choques con la fuerza pública, desmanes de la fuerza pública y actos de vandalismo por parte de los manifestantes, e impacto real al abastecimiento de alimentos y materias primas en las ciudades aledañas, se les puede clasificar como intensidad media. Finalmente, en los sitios donde hubo protestas con gran afluencia de gente, bloqueos permanentes de las vías, choques repetitivos con la fuerza pública, desmanes de la fuerza pública y vandalismo por parte de los manifestantes, alto número de

Centro de Estudios Interculturales  
2013

heridos y casos de muertes, impacto alto al abastecimiento de alimentos y materias primas en las ciudades aledañas, se les puede clasificar como intensidad alta. (Salcedo, Pinzón y Duarte; 2013)

Es importante señalar que el mapa muestra una presencia de las organizaciones en Bogotá, Medellín, Cali y Tunja, esto debido a las múltiples movilizaciones de apoyo al Paro, en estas ciudades hubo expresiones de respaldo a las diversas movilizaciones, las cuales lograron convocar a miles de personas y ejercieron presión mediante acciones que fueron desde cacerolazos espontáneo, hasta importantes marchas cívicas. Es clave entender que, si bien en muchas de las capitales departamentales hubo movilizaciones de apoyo, la de Bogotá tiene una alta relevancia, ya que fue allí donde las organizaciones campesinas intentaron establecer las mesas de negociación con el gobierno nacional (sobre todo de la MIA y las del CNA). Así mismo, una de las características inéditas de este Paro fue el apoyo que recibió en las primeras semanas por parte de la población urbana, la cual mediante una movilización virtual en redes y mediante movilizaciones ciudadanas como cacerolazos y otros, le planteó al gobierno que la opinión de un amplio espectro de la población es que las peticiones de los campesinos son justas, o que por lo menos la situación del campo es preocupante. (Salcedo, Pinzón y Duarte; 2013)

Sin embargo, el Paro Nacional Agrario nuevamente reflejó una de las más grandes debilidades del campesinado en Colombia, su falta de organización, ya que así como la mayoría de los estudiantes no están organizados y la mayoría de los trabajadores no están sindicalizados, la mayoría de los campesinos y productores agrarios no hacen parte militante de las filas de las organizaciones ya mencionadas. Esto es importante tenerlo en cuenta para evidenciar que si bien las organizaciones campesinas y agrarias orientaron a sus bases salir a las calles, bloquear y movilizarse, muchos de quienes llenaron las calles, plazas y carreteras son campesinos no organizados que salen aprovechando la ocasión para expresar su descontento y aún más su desespero frente a las políticas estatales para el agro. En esta medida es indudable que las agendas y pliegos de las organizaciones campesinas lograron hacer que el campesino de a pie se sintiera identificado bajo una causa común, pero al mismo tiempo su falta de organicidad significó una precaria cohesión de las diferentes expresiones en movilización, así como unos tiempos muy cortos para sostener logísticamente los sitios de bloqueo y reunión. Situación que el gobierno conoce perfectamente y que maneja muy bien a favor bajo la siguiente premisa: en la medida que no se afecten sectores neurálgicos de la economía nacional o regional, el tiempo corre en contra de los sujetos movilizados, directamente en función de su desgaste logístico-organizativo. (Salcedo, Pinzón y Duarte; 2013)

## **1. DIAGNOSTICO REALIDAD DEL CAMPO COLOMBIANO**

### **2.1 El Desarrollo Rural en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018**

Dentro del **Plan Nacional de Desarrollo** se menciona varias veces la importancia del desarrollo rural como un sector estratégico para el desarrollo del país a través de la planeación territorial y de las políticas y estrategias regionales diferenciadas. En respuesta a este lineamiento el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la política pública: “Misión para la Transformación del Campo” busca crear un portafolio robusto y amplio de proyectos, estrategias e instrumentos con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años.

Por otro lado el PND, tiene bases de diagnóstico para el 2014-2018, en las cuales podemos encontrar datos históricos relevantes, como por ejemplo, que en los últimos 10 años se registró un aumento en la brecha de pobreza entre el campo y la ciudad. En 2003 la tasa de pobreza rural era 1,9 veces superior a la de pobreza urbana, mientras que en 2013 esa relación aumentó a 2,5 (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

Así mismo otro de los grandes problemas que refleja el DNP en este documento es el de la inseguridad jurídica, la cual se deriva de la alta incidencia de la informalidad en los derechos de propiedad de la tierra, tales como la ocupación y la posesión, y también en la tenencia de predios con dudas respecto a sus linderos y extensión. Se calcula que solamente el 21,4% de los predios

rurales está ocupado por propietarios formales, mientras que el 59% están en condición de informalidad (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

Por otra parte, al evaluar la situación de los territorios en materia de infraestructura vial y social, se encuentran grandes necesidades en este sentido en más de 600 municipios, que representan cerca del 60% del país (DNP, 2014).

Por consiguiente, la visión de paz reconoce la necesidad de pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral, orientado a la adopción de políticas más comprehensivas, multisectoriales y territoriales para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo para todos los habitantes del campo. Para ello, es necesario lograr un aumento en el acceso a la tierra pues solo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la misma. (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

Es preciso señalar que dentro de los objetivos más significativos del gobierno en el PND están: 1. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades, 2. Garantizar el bienestar de las comunidades rurales (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales).

Así mismo, se da especial énfasis al bienestar de las comunidades rurales como uno de los enfoques fundamentales de la política pública, mediante estrategias como el desarrollo rural integral que busquen corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la economía campesina como principal fuente de ingresos en las áreas rurales, especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica. También se proponen estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información de servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas. (DNP, 2014).

Finalmente, es preciso señalar otros datos relevantes que ayudan a entender la importancia del campo colombiano en el desarrollo económico y social del país. En efecto, el 81,8% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, y según la Misión para la Transformación del Campo, el 30,3% de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP-MTC, 2014). Por su parte, el sector agropecuario aporta en promedio 7,1% del PIB total (DANE, 2014) y genera el 21,4% del empleo del país (GEIH, 2014).

## **2.2 Debilidades, Dificultades y Problemática de la Política Agraria.**

Con el fin de analizar las principales debilidades, dificultades y problemáticas de la política es preciso remitirse a Balcázar y Rodríguez, citados en el informe de Memoria Histórica 2013, donde elaboran un diagnóstico sobre la problemática de tierras, en el cual concluyen que la problemática de tierras se debe principalmente a: 1) Informalidad e incidencia de la ilegalidad en

la tenencia de la tierra que incluye el rezago institucional frente a las dinámicas de colonización y ocupación desordenada del territorio, la ocupación ilegal de baldíos de la Nación, el conflicto armado con su despojo violento y el control ilegal del territorio, el tema del narcotráfico y su relación con la tierra; 2) La concentración improductiva de la tenencia de la tierra, con el análisis, entre otros, de si son las fuerzas del mercado o las políticas discriminatorias las que estimulan esa inequidad; o por qué la tierra no se transfiere en función de las reglas de mayor productividad; 3) El catastro y el impuesto predial; 4) La estructura de incentivos y concentración de la tierra, e) Las fallas en los mercados de tierras; y 5) Los conflictos de uso de las tierras.

Muchos análisis realizados en el marco institucional de la política agrícola coinciden con importantes debilidades, como por ejemplo; que la baja productividad perjudica la competitividad del sector, que se ve afectada fundamentalmente por una infraestructura deficiente, el desigual acceso a las tierras y los conflictos relacionados con su uso, así como por la debilidad de las cadenas de valor que son el resultado de las debilidades estructurales del sector. La deficiente calidad y cantidad de infraestructuras, así como la estructura de los sistemas de comercialización, afectan al acceso de los agricultores a los mercados de insumos y productos, la existencia de unas inadecuadas vías primarias entre los principales centros de producción y los puertos, lo cual afecta la competitividad y reduce las ganancias procedentes del comercio internacional. Las deficiencias existentes en la infraestructura de transporte y en la información de los mercados han provocado la aparición de un gran número de intermediarios en las distintas cadenas de suministro de productos, debilitando así la posición de los productores. Por lo tanto, el objetivo de impulsar el sector agrícola en Colombia, está estrechamente relacionado con el sistema de tenencia de la tierra y las reparaciones a las víctimas de los conflictos en las zonas rurales.

En cuanto al objetivo de crecimiento sostenible agrícola, existen significativas deficiencias en la gestión del agua y del suelo, sistemas de inactividad alimentaria, de salud animal y vegetal, sistemas de información de mercado, educación, investigación y desarrollo, asistencia técnica, etc. Asimismo, el ordenamiento institucional es débil tanto a nivel departamental como municipal, lo cual exige mejoras en la gobernanza y en la coordinación de la política agrícola.

Por otro lado, en la evaluación y revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, atestatan que la escasez de inversiones en los servicios y bienes públicos, junto con la deficiente gestión de la tierra, el escaso éxito de las reformas del sistema de tenencia de la tierra y un conflicto interno que se prolonga desde hace décadas estrechamente relacionado con el tráfico de drogas, han afectado profundamente a la evolución y el desempeño del sector agrícola en Colombia.

En el informe del Centro de Memoria Histórica antes mencionado, del mismo modo encontramos la cita del estudio de Kalmanovitz y López, La agricultura colombiana en el siglo XX (2006), la cual muestra otra de las problemáticas que trae consigo el uso de la tierra. *“Ni la reforma agraria ni la tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobreexplotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe. Los propietarios de*

*estos valles y sabanas consideran la tierra no como un bien de producción sino como la base de poder y prestigio, una alcancía contra la inflación y un escondite para que el Estado no pueda cobrar los impuestos sobre sus valores comerciales” (Kalmanovitz y López, 2006, 375).*

El suelo agrícola colombiano se caracteriza por su infrautilización o, por el contrario, por su sobreexplotación, lo cual pone de manifiesto hasta qué punto se ha llevado a cabo una deficiente asignación de recursos. Existe una sobreexplotación de tierras que actualmente se destinan al pastoreo, si bien sólo el 13% del total del suelo es adecuado para ello, más del doble (40%) se destina en realidad a esta actividad. Prácticamente una cuarta parte del suelo utilizado para el pastoreo es suelo agrícola de primer nivel que podría utilizarse mejor para el cultivo, mientras que otras tierras que podrían conservarse o dejarse como zonas de bosques son objeto de sobreexplotación para desarrollar en ellas actividades de cultivo o de pastoreo, lo que provoca la erosión y destrucción de los recursos forestales e hídricos. Por otro lado, las tierras cultivables están infrautilizadas en gran medida. La superficie actual utilizada para tierras de cultivo alcanza los 4,5 millones de hectáreas, mientras que se estima que hay un total de 21,5 millones de hectáreas con este potencial, lo cual significa que tan sólo se utiliza con este fin un 21% de la superficie disponible para tierras de cultivo (Grusczyński y Jaramillo, 2002; Deininger et al., 2004; USAID, 2010; IGAC et al., 2012).

Por otra parte, se puede evidenciar en los siguientes datos que el crecimiento del producto agropecuario ha sido inferior a su potencial. Entre 1990 y 2012, la producción agrícola total aumentó un 40%, al tiempo que la producción pecuaria se incrementó en un 88% mientras que la producción de cultivos aumentaba tan sólo un 11%. Tras experimentar un fuerte crecimiento anual entre los años 2006 y 2008, en 2010 el sector sufrió la mayor contracción de las últimas dos décadas, con una caída del -4,5%. En 2011 repuntó el crecimiento y desde el año 1990 el crecimiento anual en el volumen de la producción agrícola se ha situado en promedio en el 1,6%. No obstante, en comparación, el promedio registrado por Perú se sitúa en el 5,1% y el de Brasil en el 4,1% (MADR, 2014; DANE, 2014; Banco Mundial, WDI, 2014).

Según el PND, en la actualidad, sólo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6% de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas (IGAC, 2012) y de estos el 59% se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (ECV, 2011). A esto se suma el hecho de que existe un conflicto en términos del uso del suelo. Las áreas utilizadas en ganadería superan 2,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura sólo se utiliza el 24% de las tierras aptas (IGAC, 2012). Aunque la pobreza por ingresos y multidimensional se ha reducido en las zonas rurales, las brechas entre la población urbana y la rural se han acentuado. La incidencia de la pobreza extrema rural es 3,2 veces mayor que la urbana en ingresos (GEIH, 2013) y 2,5 mayor en pobreza multidimensional (ECV, 2013). Esta situación se hace evidente cuando, a nivel territorial, los quintiles más pobres de la población tienden a ubicarse en la periferia, justamente donde hay una mayor concentración de municipios rurales. La pobreza es mayor en las zonas rurales 42,8% mientras que en las zonas urbanas es de 26,9% (cifras a 2013). Los datos de Pobreza rural en 2013 era 42,8% y se quiere un resultado a 2018 del 36,0%.

Por último, es importante destacar el informe del PNUD de 2011 “Colombia rural razones para la esperanza”, el cual concluye que el modelo de desarrollo rural que ha construido el país es un fracaso, al no resolver los problemas básicos de la sociedad rural y del uso de sus factores productivos. Según este informe el modelo es conflictivo, inequitativo, sin desarrollo institucional, de crecimiento bajo e inestable, con grandes discriminaciones de género, y con falta de reconocimiento de actores como el campesinado. La existencia de una deuda social y política con la ruralidad, la falta de convergencia entre las áreas rurales y urbanas, la escandalosa inequidad en el acceso a la tierra y los conflictos existentes en ese sector, así como la debilidad de la institucional pública para lo rural son puntos centrales para tener en cuenta en un nuevo modelo de desarrollo rural.

### **2.3. La tenencia de la tierra**

Desde la época de la Colonia, en Colombia la distribución de la tierra por parte del Estado se basó en la asignación de baldíos. Esto se hizo con el propósito de aliviar las tensiones entre grandes terratenientes y colonos, debido a la escasez de tierras en el interior de la frontera agrícola (Ibáñez et al., 2011). En consecuencia, unos de los procesos sobresalientes del siglo XIX fue la expansión de la frontera agrícola, en el que la población se esparció hacia los valles y las vertientes interandinas, modificándose la distribución de la población rural en el territorio nacional y expandiéndose el área agrícola en zonas que antes eran inhóspitas (Melo, 2007).

La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos. Su actual estructura es el resultado de procesos históricos que han conducido a consolidar una alta concentración de la propiedad rural, la cual no ha sido alterada por el conflicto; en cambio se ha reforzado con el proceso de expoliación y compra de terrenos por parte del narcotráfico. De manera que el país enfrenta un reto de gran magnitud para cambiar esa estructura y abrirle caminos al desarrollo. (Melo, 2007).

En países como Colombia, la tierra no es solo un factor de producción o un activo de inversión; también sigue siendo una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por estas razones, el vínculo entre el acceso a ella y el desarrollo es multidimensional y complejo, lo cual también explica porque se generan diversos conflictos y luchas por poseerla.

El conflicto histórico por la tierra no ha sido exclusivo de Colombia o América Latina, solo basta recordar el significado que tuvieron los cercamientos (enclosures) en Inglaterra en el siglo XVIII como una revolución de los ricos contra los pobres, cuando se convirtieron tierras de labranza en pastos para ovejas. Karl Polanyi (1989) describió muy bien ese proceso, al igual que Tomás Moro (2000) entre muchos otros. Sus afirmaciones puestas en el contexto colombiano llevan a pensar que aquí también se produjo una revolución de los terratenientes contra los campesinos mediante el cerramiento de una extensión apreciable de tierra dentro de la frontera agropecuaria con ganadería extensiva, sustrayendo casi 18 millones de hectáreas de aptitud para producción agrícola y forestal.

La inequidad en el acceso a la tierra genera un contexto de vulnerabilidad para los pobladores rurales, con impactos diferenciados de género. Las desventajas de las mujeres en el acceso y uso de la tierra se relaciona con la informalidad de la tenencia, pero también con prácticas en las que ellas no sienten como propias las parcelas, sino “pertenecientes a los hombres de su familia, quienes la trabajaban y donde ellas solo ‘ayudaban’” (Meertens, 2006 y 2009). Pero, además, sigue predominando la tradición de ceder la posesión de la tierra por la línea masculina, lo cual lleva a poseer formalmente la tierra, sin que las mujeres ejerzan el control y las decisiones sobre lo que allí se hace y sobre cómo se distribuyen los productos.

Por lo tanto, Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo, este es un tema que ha generado numerosas protestas campesinas. Según el CINEP (2014), la violencia ejercida sobre los campesinos en los últimos 25 años dejó 17.559 víctimas de violaciones de derechos humanos y en su mayoría fueron homicidios.

Así mismo, el sector rural colombiano se caracteriza por la baja calidad de vida de la mayoría de la población campesina, causada por la falta de disponibilidad de tierra, de servicios básicos apropiados, educación y salud de calidad, infraestructuras, crédito, entre otros. La baja calidad de vida se expresa en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, que expresados en “porcentajes de la población, ha bajado entre 1985 y 2003 para la población colombiana total de 45 a 22 %, de la población urbana de 32 a 16, y de la población rural de 72 a 37%. (Campesinos, tierra y desarrollo rural, 2011)

Es importante resaltar que durante el siglo pasado e incluso hoy en día, el campesinado colombiano empeoró sus condiciones de vida y considerables extensiones de territorios e importantes ecosistemas han sido destruidos por los procesos de colonización que propiciaron las políticas agrarias y las industrias extractivas. Las cifras oficiales demuestran una tendencia imparable a la concentración de la propiedad, al aumento de las tierras dedicadas a la ganadería extensiva, a la disminución de la producción de alimentos y al aumento de los desplazamientos forzados de las comunidades campesinas asentadas en los departamentos con mayor concentración de la propiedad rural (CODHES/UNICEF, 1998; Machado, 1998)

Según Salinas (2012), en un estudio para la FAO, *“en el período 2002-2009 se incrementó la concentración de la tierra al amparo de políticas gubernamentales que estimulaban la inversión privada en la explotación de los recursos mineros y energéticos, de una parte, y la producción de agrocombustibles, cultivos de alimentos como maíz y soya, y forestales”*.

En los datos del Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia de 2011, el 69,7 % de los campesinos poseían apenas el 6,0 % de la tierra con un promedio de 5 hectáreas o menos, mientras que, en el otro extremo, el 1,0 % de los campesinos poseían el 43,1 % de la tierra con un promedio de 200 hectáreas o más. (Fedesarrollo, 2013. p.81)

Por lo tanto, la realidad del campo colombiano ha estado caracterizada por la alta concentración de la propiedad de la tierra, siendo esta una de las principales características de la estructura rural del país. Según un reporte del Banco Mundial de 2003, el coeficiente de Gini agrario era del 0,74,

en 1974, en 1996 subió a 0,81, y a inicios del 2000 alrededor de 0,85. Para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. En la última década, el índice que ya era muy alto siguió creciendo en todas sus presentaciones, aunque más el de avalúos por razón de las actualizaciones recientes. (Colombia Rural Razones para la Esperanza. 2011 p.25)

Finalmente, es importante destacar que entre 2000 y 2009 la concentración de la propiedad aumentó en 23 de 32 departamentos, especialmente en la Amazonia, donde es probable que el incremento se deba en gran parte a la actualización del catastro, en Antioquia, Chocó, Risaralda, Norte de Santander, Cesar, Cauca, San Andrés, Valle del Cauca, La Guajira; y en toda la zona andina, el Caribe y la Orinoquia registran elevados índices de concentración de la tierra, incluidos departamentos como Nariño, Cundinamarca y Boyacá, tradicionalmente minifundistas con Gini por encima de 0,80. Lo anterior indica que aun en el interior de la pequeña y la mediana propiedad se presentan desigualdades notorias en la tenencia de la tierra. La propiedad está más concentrada en toda la zona del occidente desde Antioquia hasta el Valle, los departamentos de la Costa Caribe situados al margen izquierdo del río Magdalena que hacen una franja continua con Antioquia y tienen una gran influencia de ese departamento en materia de compras de tierras por antioqueños desde inicios del siglo XX, especialmente Córdoba. La concentración también es alta en Arauca, Casanare y Meta (la Orinoquia). La mayor concentración está en Valle del Cauca después de Antioquia, y la menor en Caquetá. (Colombia Rural Razones para la Esperanza, 2011.p,26)

#### **2.4. Modernización agrícola “nueva ruralidad”**

La segunda mitad del siglo XX marcó el comienzo de la modernización de la agricultura colombiana no tradicional, proceso que se caracterizó por la intensificación del uso de maquinaria para las faenas del campo, la implementación de nuevas tecnologías y el establecimiento de pautas de organización empresarial con miras al mercado internacional y el abastecimiento de materias primas para la industria nacional (SAC, 2009).

Según Bejarano (2007), una de las características importantes de este proceso fue la expansión del área sembrada de los cultivos comerciales y de plantación que, en esencia, hoy en día conforman el núcleo de la agricultura empresarial. Este proceso se dio gracias a: la modernización de cultivos con algún nivel de tradición, como la caña de azúcar para refinación, el banano de exportación, el arroz y el algodón; la introducción de nuevos productos comerciales, como la palma africana, el sorgo y la soya; y el desarrollo de cultivos no tradicionales, como las flores de exportación, las frutas y las hortalizas.

Por otro lado Chiriboga, (1991) afirma que "el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente campesinas, opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta de un conjunto de intervenciones tanto públicas como privadas, donde los empresarios deben jugar un papel relevante".

Así mismo, existen dos factores que afectan profundamente al nivel y al patrón de ingresos en las zonas rurales. Por un lado, el desplazamiento obligado de una parte de la población como resultado del conflicto armado que afectó negativamente a los ingresos porque la mayor parte de los desplazados en las zonas rurales vivían de las labores agrícolas (CSPD, 2009). En segundo lugar, y en estrecha relación con el débil desempeño del sector que se ve reflejado por el escaso crecimiento de los distintos subsectores agroalimentarios, los ingresos agrícolas han venido aumentando a un lento ritmo durante los últimos 20 años.

Podemos decir que a lo anterior también se suma la pobreza rural que existe, los cultivos ilícitos en las regiones de colonización y de frontera agropecuaria, donde la presencia de Estado es precaria, muchos de los campesinos hoy en día se inclinan más por la siembra de estos cultivos ya que sus ingresos son mayores en comparación con los de consumo diario o algunos productos tradicionales. O simplemente porque están sujetos a la coerción armada de grupos al margen de la ley que ejerce control y protege la producción de drogas ilícitas y el negocio del narcotráfico, por otra parte a esto está ligado el boom minero energético que ha desplazado en gran medida el campo tradicionalmente agrícola, para dar paso a las nuevas relaciones con las grandes empresas.

El narcotráfico fue el combustible de la guerra, al ser el principal financiador de los grupos al margen de la ley, generó una contrarreforma agraria, creando superlatifundios y un mercado mafioso que elevó excesivamente los precios de la tierra por encima de su productividad. Ante la ausencia del Estado, el desplazamiento masivo de la población rural terminó en otro proceso de colonización en la frontera, que se sumó al de la violencia de los años cincuenta. Pero esta nueva colonización contó con el patrocinio del cultivo de la coca y de los poderosos ejércitos de la guerrilla y el paramilitarismo. Los colonos, campesinos expulsados de la zona andina, tumbaban la selva para sembrar coca, abriendo las puertas a la única actividad factible, la ganadería extensiva. (La ganadería extensiva y el problema agrario, 2010, p.7)

Según el informe 'Colombia rural, razones para la esperanza', del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la presión que ejercen terratenientes, empresarios, transnacionales, comisionistas y grupos ilegales excluye a los campesinos "del principal activo para su supervivencia: la tierra". Por eso, sostiene la ONU, no pueden generar los ingresos necesarios para su bienestar.

### **3. OTRAS INICIATIVAS PRODUCTIVAS**

#### **3.1. Las industrias extractivas**

En Colombia, el Ministerio de Minas y Energía regula la actividad minera y desde el año 2004 nombró al Ingeominas como Autoridad Minera. Dicha actividad se rige por el Código de Minas o ley 685 de 2001, que ha significado una reforma sustancial en materia de minería en el país. Esa ley reglamenta las relaciones entre los particulares y el Estado para el desarrollo de las diferentes actividades que comprende la minería como son: prospección, exploración, explotación, beneficio,

transporte, aprovechamiento y comercialización de la riqueza del subsuelo. El Código define los títulos mineros, a saber, licencias de exploración y licencias de explotación, concesiones y aportes. Impacto de la minería de hecho en Colombia (INDEPAZ, 2013)

La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana. Durante la última década, aumentó su contribución a la actividad productiva y su dinámica contrastó con el bajo desempeño de la agricultura y la moderada participación de los hidrocarburos. El grueso de los flujos de inversión extranjera directa se ha orientado al sector minero (representó el 42% del total de inversión foránea que arribó al país en 2009) y se prevé que, en el corto plazo, la actividad atraiga mayores recursos de capital extranjero. (PNUD, 2011)

A pesar de ser una buena noticia para el país, el excesivo entusiasmo debe tomarse con mucha cautela. Los riesgos que se ciernen sobre el desarrollo humano rural y el medio ambiente por la explotación de recursos naturales no renovables pueden ser elevados y acarrear daños irreparables a la sociedad rural. Colombia está en un negocio que plantea serios interrogantes entre sacrificar los recursos naturales más estratégicos y determinantes para su sostenibilidad futura por el auge de las ganancias ocasionales que producirá la minería. Tal boom puede resultar efímero, pero con elevados costos para la sociedad rural, además de contribuir a agudizar la presión sobre la tierra y el conflicto por usos del suelo y territorios debido a la elevada demanda de propiedades que requerirán las actividades de exploración y extracción. Minería, agrocombustibles y desarrollo humano rural, (PNUD 2011).

La disputa por la apropiación de la tierra que tienen los grandes inversionistas nacionales y extranjeros con pequeños, medianos y grandes propietarios, y poseedores de derechos de propiedad rural y con las tierras del Estado. Tiene como fin el desarrollo de grandes proyectos, sea de alimentos, materias primas, agrocombustibles, o para la explotación de recursos del subsuelo (minería, carbón, etcétera) y la apropiación de fuentes de agua, biodiversidad y bosques. En esa disputa, el campesinado vende la tierra y sus mejoras atraído por buenos precios, o es desplazado y sacado de sus posesiones a través de mecanismos de mercado, presiones, amenazas y violencia. En algunos casos es invitado a participar en el negocio mediante alianzas productivas, el arrendamiento de su tierra o la concesión de su usufructo a cambio de un pago. (PNUD 2011. p.188)

Por otro lado, los profesores e investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, William Chavarro y Milton Pérez, consideran que el actual modelo económico del campo en el país, está basado en un *“desarrollo rural sin base social, sin territorio ni campesinos que busca abrir cada vez más espacio para los grandes proyectos industriales y mineros”*.

Según los académicos, tradicionalmente se considera que un sector es más eficiente y desarrollado si realiza un cambio técnico que permita aumentar la utilidad reduciendo los costos en mano de obra; sin embargo, *“creer que el uso ideal del suelo está en la reducción de la mano de obra es un error en el caso del campo”*, señalaron. Para ellos, en Colombia esta reducción de la mano de obra ha sido fundamentalmente producto del despojo, la guerra y la ganadería extensiva,

y no del desarrollo de un sector agroindustrial sólido. (Investigación del Laboratorio de Economía, Espacio y Poder de la UN, 2014)

Julio Fierro, geólogo de la Universidad Nacional y profesor del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), afirma que uno de los problemas más graves es el pasivo ambiental con el que queda el país tras la actividad minera, *“independientemente de que la explotación la hagan grandes multinacionales, grupos armados ilegales o pequeños mineros; la huella ambiental que deja, por ejemplo, la explotación de oro, no tiene parangón con ninguna otra actividad extractiva en el mundo”*. Además manifestó su preocupación por el *“drama ambiental que está viviendo el país por el modelo extractivista que se ha impuesto en las zonas rurales”* y destacó el importante papel de las comunidades, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales en su trabajo para poner freno a las explotaciones que ponen en riesgo recursos vitales como el agua y las tierras fértiles.

Así mismo, la ONG Censat Agua Viva ha venido advirtiendo en diferentes informes y comunicados, que desde que se implantó el modelo extractivista en Colombia, *“podemos ver un tsunami de concentración de tierras, un aumento del narcotráfico y la profundización de los conflictos sociales en los territorios de explotación”*.

La Minería del 2006-2009 creció en un 27% y haciendo un comparativo para el año 2011 según cifras del DNP, la minería creció 9,4% y la agricultura 7,8%. En los últimos años, es considerable el crecimiento en la minería más que en la agricultura y el ingreso de los megaproyectos a los territorios no solo introduce el dilema clásico entre la consolidación del desarrollo y el riesgo de socavar la sostenibilidad de las sociedades rurales y el medio ambiente; también puede exacerbar las expectativas y codicia de los grupos armados ilegales que intentan maximizar la captura potencial de recursos y rentas. (Minería, agrocombustibles y desarrollo humano rural, PNUD 2011)

### **3.2 La ganadería extensiva**

La ganadería es la actividad más importante del sector agropecuario. El área dedicada a la ganadería es nueve veces mayor que el área agrícola; constituye el 67% del valor de la producción pecuaria y 30% del valor de la producción agropecuaria; representa más del doble de la producción avícola, más de tres veces el valor de la producción del café, más de cinco veces la producción de flores y cerca de seis veces la producción de arroz (Ministerio de Agricultura, 2009).

La actividad ganadera es predominante en todo el territorio nacional, en 27 de los 32 departamentos se presenta una participación importante. Los productos de origen bovino constituyen el 27% del gasto de los consumidores en alimentos y participan con el 4% del PIB total de la economía colombiana. (La ganadería extensiva y el problema agrario, 2010)

A pesar de las conocidas dificultades del entorno rural en que se desarrolla la ganadería colombiana y a pesar de los injustos estigmas que pesan sobre la actividad y sobre los productores ganaderos, ha mostrado enormes avances durante los últimos años, a partir del liderazgo de FEDEGAN y del apalancamiento financiero de los recursos parafiscales aportados por el gremio

mismo al Fondo Nacional del Ganado, los cuales han permitido importantes logros en aspectos como el sanitario, de transferencia tecnológica y de modernización de los procesos de sacrificio y transformación de carnes, entre otros; pero también a partir del empuje de los ganaderos y de sus instituciones, como es el caso de los importantes avances genéticos en cabeza de las asociaciones de razas puras. (FEDEGAN 2006)

La ganadería es la actividad predominante en todas las regiones del país, los pastos cubren el 78% en la costa atlántica, el 50% en el occidente, el 62% en el centro oriente y el 82% en el piedemonte llanero. Según el tamaño de predios, la ganadería ocupa el 58% en los predios pequeños, el 65% en los medianos y el 90% en los predios grandes (IGAC, 2002).

Con el proceso de industrialización de la economía, que se dio en nuestro país apenas en la primera mitad del siglo XX, y con el posterior advenimiento de los llamados sectores modernos (la banca, la informática, las comunicaciones, los hidrocarburos, etc.) tanto la ganadería como el sector agropecuario en su conjunto, fueron perdiendo el mayor peso específico que habían tenido hasta entonces en la economía nacional, lo cual puede considerarse como una tendencia normal del desarrollo, siempre y cuando obedezca al mayor dinamismo de unos sectores frente a otros en igualdad de condiciones, y no, como es el caso, a que el crecimiento de los llamados sectores modernos (urbanos) se hizo a partir de la acumulación originaria de capital de los sectores rurales, y luego se privó a estos últimos de las condiciones para el desarrollo. (FEDEGAN, 2006)

Es importante mencionar que uno de los estereotipos que pesa sobre la actividad ganadera es la de la excesiva utilización del territorio, muchas veces en contravía de la vocación natural de los suelos. Inicialmente, habría que anotar que los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2005 señalan que la actividad pecuaria estaría presente en el 34% del territorio nacional, si se incluyen las 8.0 millones de hectáreas de malezas y rastrojos que, tradicionalmente, han sido “asignadas” a la actividad pecuaria. Sin ellos, el porcentaje de ocupación pecuaria desciende al 27% del territorio.

Otro estereotipo de la actividad ganadera es el de la excesiva concentración en su tenencia. No se habla solamente de la denominada “ganaderización” del campo, sino también de la presunta concentración de la propiedad de la tierra y del hato bovino en manos de muy pocos productores. En cuanto a la ganaderización, el uso de la tierra no es solamente un asunto de voluntad del productor sino de factores como su calidad agrológica y, sobre todo, del Mercado. Antes de que la apertura quebrara a los algodóneros del Cesar y de Bolívar en la década de los noventa, estas tierras tenían “vocación algodónera”; hoy mismo pueden tener parcialmente “vocación ganadera”, pero mañana pueden tener “vocación yuquera o cañera” si las señales del mercado continúan favoreciendo la rentabilidad de estos cultivos para la producción de alcoholes carburantes. (La ganadería colombiana de hoy, cap.1 )

Todos los indicadores de productividad reflejan el bajo nivel tecnológico de la ganadería colombiana y es necesario reconocer que la ganadería no ha ocupado el papel que le corresponde como eslabón primario. De allí han surgido el Consejo Nacional Lácteo, CNL, y el Consejo Nacional de la Cadena Cárnica, CNCC. Plan estratégico de la ganadería colombiana 2019, FEDEGAN (2006)

muchos ganaderos no consiguen obtener más del 50% al 60% de los vacas en lactancia siendo necesario mantener este porcentaje entre el 70% y el 80% para así hacer rentable el negocio.

La ganadería extensiva es una actividad preferida en latifundio, dado que no es intensiva en mano de obra y no genera grandes rendimientos por hectárea. La evidencia empírica internacional muestra una tendencia marcada a disminuir la producción por unidad de área conforme aumenta el tamaño de los predios agrícolas (Johnston, 1980). Así, la inequidad en la distribución de la tierra y en el acceso al crédito genera incentivos a la disminución en la producción total y una tendencia al predominio de actividades y tecnologías que ahorren mano de obra, como en el caso de la ganadería extensiva. Plan estratégico de la ganadería colombiana 2019, FEDEGAN (2006)

En conclusión, como la tierra en Colombia es altamente concentrada, se determina el predominio de la actividad ganadera sobre la agrícola, incluso por encima de consideraciones agroecológicas y de eficiencia económica y social. La predominancia de los predios grandes genera incentivos para buscar actividades que demanden poca mano de obra y pocos rendimientos por unidad de área como la ganadería. (La ganadería extensiva y el problema agrario, 2010)

## **4. EL PROCESO DE PAZ**

### **4.1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral**

El primer punto en la agenda de las negociaciones de paz en La Habana, fue el de Desarrollo Rural, por ser una de las causas estructurales del conflicto armado. Luego de 6 meses de negociaciones, el preacuerdo titulado: “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, se basa, como bien lo dice en una Reforma Rural Integral, cuyo eje central es cerrar la brecha entre el campo y la ciudad para garantizar la erradicación de la pobreza y la promoción de la igualdad en el campo, además de la formalización de la tierra de los campesinos y de la facilitación al acceso a la tierra a los campesinos que no tienen tierra, o la que tienen es insuficiente.

Según Restrepo (2014), es importante tener en cuenta dos aspectos sobre este primer preacuerdo: En primer lugar, el ambicioso programa de transformación rural que allí queda dibujado para realizar en un escenario de posconflicto se puede hacer sin cambiarle una coma a la Constitución Nacional ni a las normas que tutelan la protección a los derechos adquiridos de buena fe sobre la tierra en Colombia. Es decir, que para ejecutar el acuerdo sobre desarrollo rural con enfoque territorial, se necesita de mucha decisión política, pero de pocos cambios legislativos, así como de muchos recursos, pero de pocas normas nuevas. Por lo tanto, para lograr lo propuesto se necesitaran profundos cambios de mentalidad en la sociedad colombiana sobre lo que debe ser el futuro agrario del país, pero de leves modificaciones al derecho agrario vigente, el cual, más que reinventarlo, habrá que aplicarlo.

En segundo lugar, el acuerdo sobre desarrollo rural, en el fondo, es el esbozo de lo que tendrán que ser los capítulos de un gigantesco plan de desarrollo rural, con su correspondiente cuantificación de recursos presupuestales necesarios para ejecutarlo durante el período del

posconflicto (ocho o diez años), a partir del momento en que se firme un acuerdo de paz con la subversión. De tal manera que al cabo de este horizonte de tiempo se avance sustancialmente hacia el objetivo final de todo el ejercicio, que no es otro que alcanzar la “convergencia” entre lo rural y lo urbano; es decir, el cerramiento de las múltiples brechas que hoy prevalecen en contra de las condiciones de vida de quienes viven en los ámbitos de la ruralidad colombiana.

#### **4.2. La Reforma Rural Integral (RRI) – Fondo de Tierras**

El eje principal del acuerdo, está centrado en el compromiso de realizar en Colombia una Reforma Rural Integral (RRI) durante el posconflicto, la cual es importante no confundirla con una reforma agraria del estilo de la que se intentó hacer en 1961, donde lo esencial era repartir tierras “peladas” a los campesinos. Aunque, la Reforma Rural Integral (RRI) tiene también un componente de tierras (creación del Fondo de Tierras), esta debe ser mucho más ambiciosa y apuntar a un verdadero plan de desarrollo rural multifacético, donde la dotación de tierras para los campesinos no es más que uno de sus ingredientes. (Restrepo, 2014)

Es importante resaltar, que la Constitución de 1991 prevé en el artículo 64, como uno de los deberes del Estado ayudar al acceso a la tierra a los campesinos que, careciendo de ella, quieran trabajarla. Por lo tanto, el acuerdo agrario de La Habana busca ofrecer una vía de aproximación al cumplimiento de ese propósito con la creación de un fondo de tierras, que aunque aún no está cuantificado (estudios preliminares indican que podría ser de unos tres millones de hectáreas) para ser entregadas a campesinos “sin tierra o con tierra insuficiente”, que aunque tampoco se ha cuantificado podría beneficiar alrededor de entre 250.000 y 300.000 familias campesinas.

Así mismo, es posible que las tierras que compongan este fondo, vengan de las siguientes fuentes:

a) Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación, es decir, aquellas que han sido incautadas al narcotráfico, las cuales según dato de la Dirección de Estupefacientes, pueden oscilar entre 400.000 y 500.000 hectáreas ubicadas principalmente en los valles del Magdalena y Cauca,.

b) Tierras recuperadas para la Nación, es decir, baldíos indebidamente apropiados o adjudicados que pueden estar cercanos a un millón de hectáreas, y que es preciso recuperar a través de procesos agrarios, que aunque es factible, requiere de una gran voluntad política por parte de las autoridades, en especial del Incoder.

c) Tierras provenientes de la desafectación de áreas de Ley 2 de 1959, allí donde ya no hay bosque alguno que proteger, pero que por estar formalmente incluidas en los perímetros de la Ley 2 no se pueden formalizar ni titularse a los campesinos.

d) Tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

e) Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.

f) Tierras donadas.

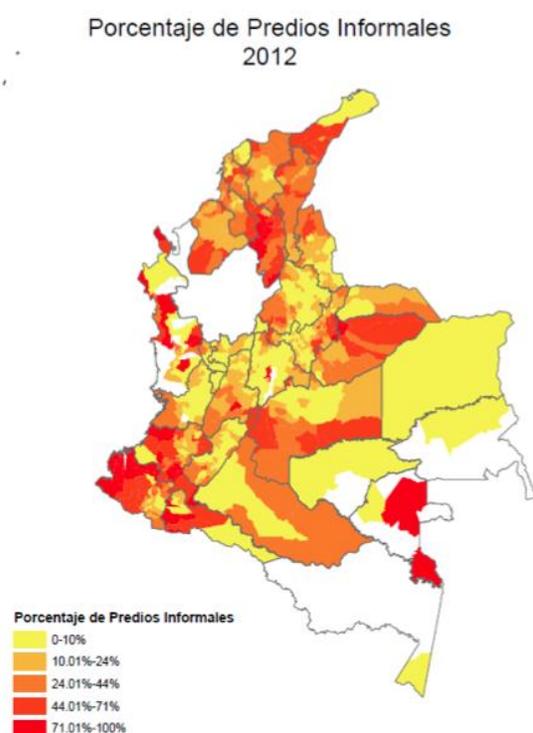
h) Tierras adquiridas con el subsidio integral provisto por el Estado.

i) Por último, tierras adquiridas por los campesinos a través de créditos blandos que se abrirán para tal propósito. (Restrepo, 2014)

### 4.3. Formalización de la Tierra

Uno de los problemas más delicados de la estructura agraria en Colombia lo constituye la alta informalidad que se observa en sus patrones de tenencia. Según Ibáñez (2013) la informalidad en la tierra de los pequeños campesinos es del 48 por ciento. Esta informalidad hace imposible que exista un verdadero mercado de tierras e inversiones significativas en el campo, ya que sin títulos legítimos, el trabajador del agro le que restringida la posibilidad de tener acceso al crédito, al subsidio, al mercado de hipotecas, entre otros incentivos para modernizar su tierra.

Casi la mitad de las personas despojadas (el 55 por ciento) durante el conflicto tenían acceso a la tierra antes de ser desplazadas. La mayoría eran pequeños campesinos cuyas parcelas tenían en promedio 13 hectáreas. Ahora, uno de los grandes escollos para su regreso está en el alto nivel de informalidad en la tierra, ya que solamente uno de cada tres campesinos desplazados tiene títulos formales para sus tierras. (Ibáñez, 2013)



Por lo tanto, el punto 1.5.1 del acuerdo, enfatiza en crear un plan de formalización masiva y se adelantarán las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. Este programa de formalización será gratuito para la pequeña propiedad rural tanto en el caso de adjudicación de baldíos como cuando se trate del saneamiento de la propiedad de origen privado.

Finalmente, es importante resaltar, que actualmente el país no cuenta con un verdadero catastro rural, aunque durante 2013 y 2014 se realizó el Censo Agrícola, aun no se tiene un inventario actualizado con mapas que muestren quién es dueño de cada lote. Así mismo, tanto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), como La Oficina de Registro e Instrumentos

Públicos, las notarías y el Incoder, actores fundamentales para que este acuerdo, actualmente no demuestran una articulación efectiva que permita agilizar este proceso y llevarlo a buen término.

### 4.4. La jurisdicción agraria

Para lograr resolver los conflictos que surjan de esta formalización de tierras, el acuerdo contempla una nueva jurisdicción agraria. Actualmente, la ley de víctimas creó jueces de restitución de tierras, pero este acuerdo pasaría la solución de todos los conflictos surgidos alrededor de las tierras –que están hoy en manos de jueces civiles- a jueces especializados en el tema agrario.

Lo anterior implica, una renovación del derecho agrario y mecanismos expeditos para administrar justicia agraria en el país, con el fin de crear, mecanismos ágiles para abordar procesos de conciliación y resolución de conflictos en el uso y la tenencia de la tierra, así como crear una nueva jurisdicción agraria. Es de vital importancia, que esta nueva figura de jueces agrarios funcione adecuadamente, con el fin de cerrar por completo la entrada por esta vía de los actores armados ilegales en la vida campesina. Sin embargo, como ha quedado en evidencia con los jueces de restitución de tierras, esto constituye un gran reto.

#### **4.5. Zonas de reserva campesina**

Uno de los puntos más polémicos de este acuerdo, es el de las Zonas de Reservas Campesinas. Las Zonas de Reserva Campesina, aunque no muy conocidas, existen en el ordenamiento jurídico colombiano desde 1994 (Ley 160). Consideradas como un triunfo para la causa campesina, son el resultado de esa lucha, a pesar y en contra de múltiples actores e intereses contrarios. Incluso mal vistas históricamente por las FARC que siempre prefirieron reivindicar una reforma agraria integral y no una solución “incompleta” como las ZRC. (CITpax, 2015)

El acuerdo sobre Reforma Rural Integral le da un papel protagónico a la economía campesina, familiar y comunitaria (economías CFC) y prevé el fortalecimiento y creación de diferentes formas de asociación y cooperativismo, sin implicar con ello la exclusión de modelos industriales de producción agrícola. Se trata de un modelo mixto en donde coexisten los modelos industrializados de producción y las economías CFC. (CITpax, 2015)

En el primer componente del acuerdo sobre Desarrollo Rural, se encuentran explícitamente las ZRC acompañadas de una variedad de estrategias de acceso y uso de la tierra. En el segundo, si bien no existe una referencia expresa a las ZRC, se puede prever que tendrán un lugar importante en la creación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como lo veremos a continuación. En el tercero se contempla la generación de infraestructura en el campo, fortalecimiento de servicios de salud, educación, vivienda, agua potable y, finalmente, unos mecanismos de apoyo para la productividad del campo. (CITpax, 2015)

Según el borrador de acuerdo agrario divulgado por la mesa “las ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la

reconciliación de los colombianos.”<sup>1</sup> Por medio de éstas, el Gobierno en concertación con las comunidades “promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal.”<sup>2</sup> Finalmente, establece que la “constitución de las ZRC estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad”<sup>3</sup> y se hace una mención a las ZRC como estrategia de “Reconciliación de los colombianos”. Bajo este postulado se han hecho propuestas en el sentido en que las ZRC tengan también como finalidad la reinserción de excombatientes y proyectos de reconciliación. (CITpax, 2015)

Finalmente, cabe destacar sobre este punto que el notable énfasis en el fortalecimiento de formas asociativas y cooperativas campesinas, familiares y comunitarias, que trae el acuerdo agrario, es reforzado con algunas medidas previstas en el acuerdo sobre participación política. Así mismo, pese a que en los acuerdos las menciones expresas a la ZRC son escasas, se puede prever que esta figura será protagónica y fundamental en el proyecto de transformación del campo.

#### **4.6. Los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDEF)**

En palabras de Sergio Jaramillo Alto Comisionado para la Paz, la implementación de los acuerdos se debe basar sobre el concepto de “Paz Territorial”, la cual la describe como “el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual. Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz”<sup>4</sup>.

En concordancia con lo anterior, el acuerdo sobre desarrollo rural, acoge la idea de los énfasis territoriales que habrán de tener los diversos programas de desarrollo rural que se ejecuten en el país; priorizando zonas (por niveles de pobreza, grado de afectación del conflicto, debilidad de instituciones, y presencia de cultivos ilícitos) a fin de focalizar allí —zonas priorizadas— los diversos programas de inversión en la ruralidad; y reconociendo que además de la tierra debe dársele especial atención a la dotación de bienes públicos en las zonas rurales del país. (Restrepo, 2014)

En este orden de ideas, en el acuerdo se enuncia la elaboración de varios planes, de obligatoria ejecución y obligada financiación, cuyo entramado comprende —en el fondo— el gran plan del posconflicto rural en Colombia.

---

<sup>1</sup> Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia. Borrador Conjunto - Política de Desarrollo Agrario Integral. Consultado en línea el 11 de febrero de 2014 en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjuntopol%C3%ADtica-de-desarrollo-agrario-integral>

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> La Paz Territorial, Discurso del 13 de Marzo de 2014

Estos planes son:

- “Un plan nacional de vías terciarias” (3.1.1)
- “Un plan nacional de riego y drenaje” (3.1.2)
- “Un plan nacional de electrificación rural y de conectividad” (3.1.3).
- “Plan nacional de salud rural” (3.2.1).
- “Plan especial de educación rural” (3.2.2)
- “Plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural” (3.2.3).
- “Plan nacional de fomento de economía solidaria y cooperativas rurales” (3.3.1).
- “Plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación” (3.3.2).
- “Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores con menores ingresos” (3.3.3.)
- “Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (3.3.4.)
- “Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales” (3.3.5.)
- Creación de un sistema de seguridad (soberanía) alimentaria y nutricional para la población rural. (3.4). (Restrepo, 2014)

Como se puede observar con la sola enumeración es posible determinar que los planes que se deberán elaborar y ejecutar, tienen como único objetivo dar cumplimiento al acuerdo sobre Desarrollo Rural, y constituye los capítulos de un gran plan de desarrollo que habrá de guiar las políticas y definir las inversiones que deben ejecutarse a lo largo del posconflicto en materia rural.

Aunque aún no existe una cuantificación detallada al respecto, no es difícil anticipar que el costo fiscal del posconflicto rural (que naturalmente se escalará en varios años) será inmenso. Razón por la cual, el gran reto de las finanzas públicas en Colombia en los años venideros consistirá en definir cómo se puede financiar adecuadamente los costos del posconflicto, a partir del momento en que se firme la paz, sin desquiciar la sanidad fiscal y los equilibrios presupuestales necesarios para mantener una economía sana.

## CONCLUSIONES

Colombia tiene un importante potencial productivo, el país dispone de suficientes suelos y tierras el cual aseguraría la demanda de alimentos del país si se utilizan correctamente y se logra aniquilar el problema que existe en cuanto a la acumulación de tierras, terratenientes y las grandes industrias extractivas, mediante la planificación y el ordenamiento territorial.

El punto número uno del acuerdo de paz, abre una ventana con el fin de generar una política de desarrollo agrario integral, que de ninguna manera compromete la propiedad privada o los legítimos derechos adquiridos. Lo que busca en el fondo, es lograr un inmenso plan de desarrollo rural que habría que ejecutar durante el llamado posconflicto. Para realizarlo, más que cambios en leyes o en la Constitución, se requerirá de una inmensa voluntad política y de un gran ajuste

institucional para ejecutarlo técnicamente. Así mismo, aunque el costo que tendrá en términos fiscales el posconflicto rural aún no está ni cuantificado, ni mucho menos presupuestado, desde ya se sabe que es inmenso, lo cual implica grandes cambios en términos fiscales.

Por lo tanto, los principales desafíos que debe enfrentar esta nueva reforma Agraria Integral, que proponen el primer acuerdo de la Habana son:

- El Ministerio de Agricultura debe cambiar su modelo de asignación de recursos por demanda para asistencia técnica, y establecer uno nuevo, más adecuado a las necesidades de los productores.
- El Ministerio de Educación y el Sena deben priorizar su esfuerzo en educación rural y capacitación.
- El modelo de mantenimiento de vías secundarias y terciarias en manos de municipios y departamentos debe ser revisado para que, con recursos de regalías, se priorice obligatoriamente esta tarea.
- El Estado debe dar señales claras y seguridad para la inversión privada en el campo. El acceso a financiamiento para los pequeños productores debe profundizarse con un trabajo mancomunado entre el Estado y los bancos.
- El ICA y el Invima deben fortalecerse para acompañar a los productores en el proceso de cumplir con todos los requisitos fitosanitarios y de inocuidad exigidos por los mercados internacionales.
- El reto del sector agrícola está en implementar un modelo de desarrollo que, a través de un proceso de crecimiento del sector, garantice que la sociedad rural se vuelva más incluyente, reduciendo la pobreza en el sector y mejorando la situación de inequidad que se vive en el campo (CRECE, 2006).
- Ortiz (2007) argumenta que si bien el desarrollo económico es prioritario, no debe excluirse a las políticas sociales hasta el punto de marginarlas.
- Un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo, como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz, es buscar una estructura de la tenencia de la tierra más democrática en la que la mediana propiedad que tenga un liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente.
- Colombia debe actuar con mucha cautela y prudencia. La minería es un arma de doble filo para la sociedad rural. Se puede constituir en una fuente de riqueza y bienestar para los pobladores rurales si se cuenta con una institucionalidad adecuada que regule la extracción y el flujo de ingresos que esta actividad producirá. Pero inherentes al desarrollo de la minería también son los elevados costos sociales y ambientales. Costos que pueden terminar por sacrificar y comprometer los recursos estratégicos y las posibilidades de supervivencia de las futuras generaciones. La apuesta no es sencilla. (Minería, agrocombustibles y desarrollo humano rural, PNUD 2011)

## BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ, Jaime y EZPELETA Sorne, “ Las Brechas entre el Campo y la Ciudad en Colombia 1990-2003, y Propuestas para reducir las”, CEPAL, 2007, Bogotá, disponible en: <https://books.google.com.co/books?id=ahU3sHaEvHoC&pg=PA42&dq=reformas+agrarias+en+colombia+desde+el+2005&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiim7jMhbkAhXMqx4KHfjVDUwQ6AEIGjAA#v=onepage&q=reformas%20agrarias%20en%20colombia%20desde%20el%202005&f=false>
- Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz “Campesinos, tierra y desarrollo rural Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz. 2011”, Acción Social, Bogotá, 2011, disponible en: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/projects/cartilla\\_tierra\\_y\\_desarrollo\\_lab\\_paz\\_iii\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/projects/cartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf)
- BENEDETTI, ALVARO, “Análisis neoinstitucional del caso Agro Ingreso Seguro (AIS)1 Neo-institutional analysis of the Agro-Ingreso Seguro case” Revistas de Ciencias Humanas, Universidad de San Buenaventura Vol. 10, Núm. 1 (2013)
- Centro de Memoria Histórica “La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional”, Bogotá, 2013, disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>
- Debates sobre la Problemática Agraria, Sesión 14, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2014, disponible en: <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/index.php/inequidad-gran-problema-de-la-salud-en-bogota/2393-los-impactos-de-las-extracciones-mineras.html>
- Departamento Nacional de Planeación, “Misión para la Transformación del Campo Colombiano”, disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>
- FEDEGAN, “Plan estratégico de la ganadería colombiana 2019”, Bogotá, 2006, disponible en: <https://www.ptp.com.co/documentos/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20la%20Ganader%C3%ADa%202019.pdf>

- FRANCO, Angélica, “Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual”, Bogotá, 2010, disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf>
- INDEPAZ, “Impacto de la minería de hecho en Colombia”, Bogotá, 2013, disponible en: [https://www.uis.edu.co/webUIS/es/catedraLowMaus/lowMauss13\\_1/terceraSesion/Impacto%20de%20la%20minería%20de%20hecho%20en%20Colombia.pdf](https://www.uis.edu.co/webUIS/es/catedraLowMaus/lowMauss13_1/terceraSesion/Impacto%20de%20la%20minería%20de%20hecho%20en%20Colombia.pdf)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural” Bogotá, disponible en: [http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/EABE20872C0EB09B05257B8800760D0C/\\$FILE/Proyecto\\_Ley\\_Tierras\\_Development\\_Rural.pdf](http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EABE20872C0EB09B05257B8800760D0C/$FILE/Proyecto_Ley_Tierras_Development_Rural.pdf)
- NOGUERA, Laura y ZORRO, Patricia, “Las reformas agrarias en Colombia: la lucha campesina en el marco del desplazamiento forzoso.” , Bogotá, 2012, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr044/refor.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015 Evaluación y Recomendaciones de Política, disponible en: [https://www.minagricultura.gov.co/Reportes/OECD\\_Review\\_Agriculture\\_Colombia\\_2015\\_Spanish\\_Summary.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Reportes/OECD_Review_Agriculture_Colombia_2015_Spanish_Summary.pdf)
- PERFETTI Juan y BALCÁZAR Álvaro, “Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia”, Fedesarrollo, Bogotá, 2013, Disponible en: [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC\\_Web.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC_Web.pdf)
- PNUD, “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia rural Razones para la esperanza” Bogotá, 2012, disponible en: [http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06\\_indh2011co.pdf](http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf)
- PNUD, “Minería, agrocombustibles y desarrollo humano rural”, Bogotá, 2011, disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=63767#.VqkcSZrhDMw>
- Presidencia de la Republica de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, Bogotá, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>

- PULECIO, Jairo, “La Reforma Agraria en Colombia: ¿Una tarea inconclusa?”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Universidad de Zaragoza, España, 2006, disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/06/jhpf.htm>
- RODRÍGUEZ, Marcel, “Apertura económica, crisis agraria e intensificación de la violencia en el campo en Colombia 1990-2005”, Tesis de grado Magistra en Estudios latinoamericanos, Facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales, Universidad Javeriana, Bogotá, 2005, disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis15.pdf>
- RODRÍGUEZ, Jorge y BUSSO Gustavo, “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005: un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, CEPAL, 2009, Santiago de Chile, disponible en: <https://books.google.com.co/books?id=PKCXuRc3TRIC&pg=PA170&dq=reformas+agrarias+en+colombia+desde+el+2005&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiim7jMhbvKAhXMqx4KHfjVDUwQ6AEIKDAD#v=onepage&q=reformas%20agrarias%20en%20colombia%20desde%20el%202005&f=false>
- SALCEDO Leonardo, PINZÓN Ricardo y DUARTE Carlos, “El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano”, Área de Investigación Aplicada, Centro de Estudios Interculturales, Universidad Javeriana de Cali, Cali, 2013.
- VERGARA, Wilson, “La ganadería extensiva y el problema agrario. El reto de un modelo de desarrollo rural sustentable para Colombia”, Universidad del LaSalle, Bogotá, 2010, disponible en: <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ca/article/viewFile/350/281>