

TERRITORIOS DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

SERIE I - N.º 12

DARÍO

FAJARDO M.

TERRITORIOS DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE DINÁMICA SOCIAL

ISBN 978-958-710-442-4

© 2009, DARIO FAJARDO MONTAÑA
© 2009, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2009

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones
Composición: Proyectos Editoriales Curcio Penen
Impresión y encuadernación: Logoformas
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

Rector

FERNANDO HINESTROSA

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social –CIDS–

Decana

LUCERO ZAMUDIO

Comité Editorial

GONZALO CATAÑO

THIERRY LULLE

JOSÉ FERNANDO RUBIO

HERNANDO SALCEDO FIDALGO

ÁLVARO TOLEDO

CONTENIDO

PRÓLOGO	15
ANTECEDENTES: UN CAMINO A LOS TERRITORIOS DE LA AGRICULTURA	19
INTRODUCCIÓN	21
LOS AÑOS 30 Y “LA VIOLENCIA”	21
I. Del Incora al Pacto de Chicoral	22
II. La apertura económica y el narcotráfico	23
III. En busca de alternativas	27
CAPÍTULO PRIMERO	
REFERENTES TEÓRICOS: ESPACIOS, AGRICULTURA Y POBLACIÓN	29
I. Una búsqueda en las teorías sobre las relaciones entre el espacio y la población	35
II. De las teorías del espacio a la construcción democrática de los territorios	37
CAPÍTULO SEGUNDO	
CARACTERIZACIÓN ACTUAL DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA	47
I. Leyes, políticas y programas en agricultura, alimentación y desarrollo rural	58
II. Mirada retrospectiva	61
III. Repercusiones de la apertura económica y de sus circunstancias	63
IV. Tendencias de los cambios en la agricultura	68
V. Situación actual de la distribución de la tierra y usos productivos del suelo	70
CAPÍTULO TERCERO	
LA FORMACIÓN DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA	73
I. Políticas aplicadas para la solución de los principales problemas del agro y sus conflictos	78
II. Guerra y desarrollo en la legislación agraria	82
III. Reiteración de la vía de desarrollo agrario	82
IV. El desarrollo rural integrado, sucedáneo de la reforma agraria	85
V. La búsqueda de consolidación y legitimación del Estado en áreas de conflicto armado: el Plan Nacional de Rehabilitación y el “desarrollo alternativo”	87
VI. Los problemas territoriales en los planes de desarrollo: el Plan Nacional de Rehabilitación –PNR–	89
VII. Erradicación de cultivos y “desarrollo alternativo”	93

VIII.	Renovación y continuidad de la legislación agraria en el marco de la Constitución de 1991: la Ley 160 de 1994, los programas de desarrollo y paz y el Estatuto para el desarrollo rural	96
IX.	Ley 160 de 1994	97
X.	Las zonas de reserva campesina	101
XI.	Los programas de paz y desarrollo	104
XII.	El estatuto para el desarrollo rural	107
XIII.	Proyección del narcotráfico en la problemática agraria	113
XIV.	Hacia la agricultura de plantación	115
XV.	Los campesinos en la producción alimentaria	116
XVI.	Efectos de los conflictos armados en la distribución de la tierra	120
XVII.	Alcances y resultados de la concentración de la propiedad	123
XVIII.	El latifundio, una constelación social	128

CAPÍTULO CUARTO

LA AMAZONIA COLOMBIANA EN LA NUEVA FASE AGRÍCOLA		133
I.	Transformaciones de los ecosistemas de la amazonia colombiana	138
II.	Las agriculturas de la amazonia colombiana	140
III.	Agriculturas y ganaderías amazónicas a partir del siglo xx	143
IV.	Las colonizaciones, alternativa a la reforma agraria	148
V.	De las economías extractivas a la producción agropecuaria en la frontera amazónica	152
VI.	Los cultivos para el narcotráfico en la amazonia	154
VII.	Los agrocombustibles, nueva fase de las agriculturas de plantación	158
VIII.	¿Hacia un nuevo paradigma?	161

CAPÍTULO QUINTO

EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGRICULTURA DE PLANTACIÓN Y SUS IMPACTOS SOBRE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS: DEL DESTIERRO A LA INDIGENCIA		163
I.	Condiciones espaciales, económicas y sociales asociadas con las migraciones y en especial con el desplazamiento forzado	166
II.	Las comunidades campesinas en el marco de la diversidad regional	176
III.	Relaciones entre los cambios en la agricultura y los desplazamientos forzados	178
IV.	El uso de la tierra: hacia la agricultura de plantación	183
V.	Condiciones que han rodeado la expansión del banano y la palma africana	185
VI.	¿A dónde llegan los migrantes? La inestabilidad de los mercados laborales	190
VII.	¿Nuestra “Ley de población”?	194

CAPÍTULO SEXTO

EL ESTADO Y LA SOCIEDAD COLOMBIANOS ANTE LOS DESTERRADOS		197
I.	La concentración de la propiedad agraria. Sus relaciones con el despojo de territorios a comunidades campesinas	199

II.	El afianzamiento de la agricultura comercial a costa de la producción parcelaria	200
III.	Impactos sociales y económicos del destierro y el despojo en las víctimas y en las condiciones laborales del conjunto de la población	203
IV.	Las políticas del Estado hacia la población desplazada y la restitución de sus tierras	206
V.	Comentarios sobre las fuentes de información	210
VI.	Comentarios sobre el informe entregado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 y sus autos posteriores	212
VII.	Logros y limitaciones de la política pública de atención al desplazamiento	215
VIII.	Derechos vulnerados: portadores y responsables	216
IX.	Condiciones que permitirían la restitución de los derechos a la tierra y al territorio	218
	A. El marco político	218
	B. Políticas públicas para asegurar los derechos a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado	221
	C. Solución política al conflicto armado	222
X.	Acceso a la tierra y distribución de la propiedad	222
XI.	Ordenamiento territorial y asentamientos humanos	223
XII.	Producción y comercialización	223
XIII.	Apoyo institucional	224
XIV.	Los indicadores para el seguimiento de las políticas públicas para la reparación integral de la población desplazada elaborados por la Comisión de Seguimiento	225
 CAPÍTULO SÉPTIMO		
	UNA MIRADA A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BOGOTÁ	227
I.	La seguridad alimentaria: antecedentes	229
II.	Definición de seguridad e inseguridad alimentarias	230
III.	Antecedentes de la seguridad alimentaria en Colombia	233
IV.	Condiciones actuales de la seguridad alimentaria en Colombia	235
V.	La perspectiva desde la oferta alimentaria	235
VI.	Condiciones sociales y económicas de la población	238
VII.	Pobreza e inseguridad alimentaria	239
VIII.	Situación del empleo	241
IX.	Los desterrados en Bogotá	242
X.	Consumo de alimentos	243
XI.	La participación social y política	244
XII.	Participación campesina en el abastecimiento alimentario de Bogotá	245
XIII.	Hacia una política pública de seguridad alimentaria para Bogotá	248
XIV.	Bases políticas de la propuesta: la seguridad alimentaria en la viabilidad política de la Nación	249
XV.	Referentes constitucionales de la seguridad alimentaria	249

XVI.	Relaciones políticas entre la capital y el resto del país	251
XVII.	Lo técnico-económico: responsabilidades de la Nación y de la ciudad-región	252
XVIII.	Propuesta de Bogotá-región hacia el país: la recuperación de la agricultura	254
XIX.	Fortalecimiento del mercado interno en el marco del ordenamiento territorial	255
XX.	Bogotá en la ampliación del mercado interno	256
XXI.	Políticas hacia los productores campesinos	258
XXII.	El sector privado. Instrumentos e interlocutores	260
CAPÍTULO OCTAVO		
AL ENCUENTRO DE LAS CRISIS		
I.	Las propuestas para que el país salga de la crisis	263
II.	Un marco de derechos	266
III.	El territorio y el mercado interno en los contenidos económicos de la democratización	268
IV.	La organización de la producción agroalimentaria	269
V.	Construcción de la oferta alimentaria: sus condiciones externas e internas	270
VI.	Las condiciones externas: la agricultura del país frente al comercio internacional	271
VII.	Las condiciones internas: reorganización social, técnica y espacial de producción agroalimentaria	271
VIII.	Los espacios para la producción agroalimentaria	272
IX.	Ampliación de la demanda interna de alimentos: estrategias para la generación de empleo e ingresos en el campo y la agricultura	273
X.	Los recursos públicos en una nueva economía	277
XI.	El desarrollo tecnológico	278
BIBLIOGRAFÍA		
Cuadro 1	Indicadores del tamaño relativo de la agricultura en la economía de los países latinoamericanos 1965-2004	283
Cuadro 2	Áreas cultivadas 1990-1997 (miles de hs.)	57
Cuadro 3	Costos comparados por hectárea de la producción de arroz (dólares)	63
Cuadro 4	Distribución de las fincas, según superficie y uso agrícola y según tamaños 1996	66
Cuadro 5	Distribución de la propiedad 1984 y 1996	124
Cuadro 6	Relación entre el área predial rural nacional y los propietarios	125
Cuadro 7	Estructura de la propiedad y el uso de la tierra en Colombia	127
Cuadro 8	Colombia: tasas de desempleo 1995-2003	128
Gráfico 1	Comparación entre la vocación de uso y el uso actual de las tierras en Colombia	241
		51

Gráfico 2	Colombia. Costo por ha. de la producción de arroz	65
Gráfico 3	Índice mensual de la FAO para los precios de los alimentos	67
Gráfico 4	Relación entre el área predial rural y los propietarios	126
Mapa 1	Vocación uso de la tierra	53
Mapa 2	Áreas en pastos	54
Mapa 3	Áreas de latifundio y de minifundio	55
Mapa 4	Departamento de Guaviare y territorio Nukak	143
Mapa 5	Departamento del Caquetá	144
Mapa 6	Occidente del departamento de Putumayo	147
Mapa 7	Occidente del departamento de Caquetá: medio y bajo Caguán	151
Mapa 8	Municipios expulsores	181
Mapa 9	Municipios receptores	192
Mapa 10	N.º de personas desplazadas por departamento	195

Territorios de la agricultura colombiana es una obra alimentada de las mejores fuentes sobre la recurrente cuestión agraria colombiana. Sin remontarnos a las “Relaciones de mando” de los virreyes fisiócratas del siglo XVIII, a las “Memorias ante el Congreso” de ciertos ministros del siglo XIX, desde las *Cuestiones colombianas* (1927) de ALEJANDRO LÓPEZ, muchas son las investigaciones que se dedicaron a estudiar las relaciones sociales en el campo. Y es mayor aún, si cabe, la legislación que pretendió encauzarlas en la vía del desarrollo, gran parte de ella sin aplicación notable, y alguna permitiendo lo contrario de lo que se pretendía: desarrollo, justicia social... La intervención, generalmente tumultuosa, de los principales actores de esta dinámica agraria ocasionó rebeliones, ocupaciones de tierras, organizaciones prontamente diezmadas, migraciones–expulsiones masivas, desde el discutido papel de esta problemática en las guerras internas de los Mil Días hasta el momento actual.

DARÍO FAJARDO ha recorrido todas las facetas de esta antigua historia de violencia: una historia triste y llena de derrotas. Lo ha hecho sectorialmente, en términos geográficos, o globalmente, para entender su sentido en el proceso de crecimiento de un país, su país. La verdad es que hace falta una buena dosis de patriotismo (la de un meritorio grupo de académicos) para intentar acercarse a posibles soluciones, incluso sin ilusiones, porque entienden dónde está la clave de un mal desarrollo.

FAJARDO lo ha hecho poniendo el énfasis en el carácter pluridisciplinario de la investigación, en la cual hay lugar para los historiadores y los geógrafos, para los agrónomos y los economistas, para los juristas y los antropólogos. Y no es tan solo que haya lugar, sino que esta colaboración es necesaria; las posibles soluciones se deben también untar de barro: la asociación con los actores de esta historia, en primer lugar campesinos y colonos, indígenas y colombo–africanos, y por qué no decirlo, también con la cultura: desde la novela *Manuela*, de EUGENIO DÍAZ hasta GARCÍA MÁRQUEZ pasando por JOSÉ EUSTASIO RIVERA y EDUARDO CABALLERO CALDERÓN; el teatro con lo mejor de SANTIAGO GARCÍA y PATRICIA ARIZA; el folklor, la música, el cuento y las leyendas, la medicina popular, etc., todos ellos plantean las raíces de la nacionalidad en la cultura popular, la del campo o la de las ciudades, ciudades de campesinos ayer, más heterogéneas hoy con la cultura urbana. Esto nos lo recuerda FAJARDO cuando alude al hoy poco leído OSCAR LEWIS.

Para uno que sabe de sufrimientos, de fracasos, de destrucción en este proceso, y no acepta la indiferencia o el pretendido distanciamiento, podría

tratarse de cuento fúnebre, pero no, no es así: este pueblo vive, crea, aporta, usa la diversión y la risa carnavalesca, lo cual muestra sus múltiples facetas.

Muy a menudo, hemos encontrado entre los amigos una actitud doble: después de lamentar lo que le pasó al campo y al campesino, tienden a decir que hoy los problemas son otros, que la sociedad capitalista en esta fase, cada día más global, requiere y propone otras soluciones que son la emigración a las ciudades (las de aquí o las de más allá de las fronteras), la necesidad de una agricultura exportadora que participe de la dinámica mundial, con o sin TLC (para ellos sería mejor con TLC), y los más avisados argumentan que son más los pobres en Ciudad Bolívar que todos los del campo cordillerano y que, por lo tanto, la prioridad de una política social debería centrarse allí, en los altos de Cazucá, en las comunas de Medellín, en el distrito de Aguablanca o en la Ciénaga de la Virgen, como si allí se hiciera algo o como si la ciudad excluyera el campo. Las perspectivas del desarrollo implican no lo uno o lo otro sino la vinculación de los dos, lo uno con lo otro.

Notemos de paso que este problema de la agricultura de exportación lo conoció desde hace más de un siglo la Colombia cafetera y ya se le habían encontrado ciertas soluciones originales. Y aunque el tema del café, su crisis estructural, no aparece en estas páginas, ya que los estudios son pocos, uno intuye que desde la ruptura del pacto del café y el desmantelamiento de la Federación (aun con su estructura oligárquica), todo un mundo se ha venido abajo. ¿En qué medida la destrucción de la Colombia del café ha sido clave en el auge de la Colombia cocalera o en la ampliación de los campos de batalla por el control del poder económico, por el control de la población? ¿Qué va de ser recogedor de café a pasar a ser raspachín de la coca?

Recorre el autor los escenarios nuevos de la cuestión agraria con su personal experiencia. Son escenarios tanto en términos geográficos (Amazonia y Litoral Pacífico) como en aspectos económicos y sociales de las plantaciones actuales y en los horizontes del destino masivo de los campesinos por la fuerza y la miseria, la problemática de la seguridad alimentaria de las grandes urbes, en particular de la capital del país.

FAJARDO intenta (es bastante convincente aun cuando el debate sigue abierto) esbozar nuevas soluciones en las cuales nos da una prueba de realismo, al procurar que no sean excluyentes sino convenientes entre todos. Sin embargo, deja de lado el problema del poder político: los que lo tienen, tan vinculados al poder agrario local, por el momento viven en la euforia de lo que creen ser su victoria diaria (nos aseguran), sobre los terroristas, sus mil facetas y sus aliados. Piensan contar, y hasta hoy no se equivocan, con el agradecimiento

embobado de las nuevas capas medias (las del carro), a las que devolvieron la libertad de redescubrir las cintas de asfalto en los paradisíacos puentes. ¿Los otros? Poco cuentan, les quedan eventualmente las terminales de buses.

¿Será que las nuevas clases dominantes (que creen contar con las armas del Estado y han enriquecido la práctica de los ejércitos privados) pueden encontrar frente a sus maquinaciones una respuesta diferente, que involucre a la gente, que tenga sus propias soluciones, sus propios medios de hacerlas prevalecer? En esto FAJARDO se queda corto. Bien es verdad que, en varios momentos, esboza lo que sería una política agraria diferente, por cierto bastante moderada ya que insiste sobre la reforma de la fiscalidad, pero, ¿cómo implementarla si sectores reformistas de la burguesía no lo pudieron hacer en su tiempo?

El libro se publica en momentos en que la crisis capitalista mundial evoluciona más allá de su aspecto hipotecario y aun bancario; crisis esta que podría cambiar ciertas bases de la discusión, marcar los límites de la mundialización, etc. FAJARDO alude, con mérito, y creo que de forma acertada, al ciclo largo o de KONDRATIEF. En realidad una de las características de la crisis podría ser la reunión, en el calendario, de un nuevo ciclo corto, de JUTGLAR con el cambio de fase del ciclo largo de KONDRATIEF. El haberse manifestado la crisis en la Meca del capitalismo, en primer lugar, agravó sus características y cogió a más de uno desprevenido. ¿No se había culminado la historia?, ¿íbamos a conocer un rumbo perpetuamente ascendente de este capitalismo? Cuántos gobiernos opinaron que la crisis iba a pasar de largo por sus territorios, o que sólo los iba a afectar marginalmente. Lo decían los gobiernos y los centros económicos vinculados a ellos. Ahora queremos saber cuáles van a ser las consecuencias aquí y en el mundo; cómo serán en particular para el sector y las políticas que nos preocupan; cuál podría ser la provisional salida de la crisis de no existir fuerzas con propuestas alternativas. ¿Son varias, hoy, las posibles salidas?

Como se puede apreciar, DARÍO FAJARDO nos ofrece materia para mil reflexiones y aun disgresiones y no es su menor mérito. Esperamos que mantenga su convicción de que Colombia saldría más fuerte de la crisis aprovechando sus diversas expresiones, ampliando el necesario diálogo, buscando una cultura de la tolerancia, de la negociación; estas posibilidades nos han hecho sentir próximos a través de los años; este libro sigue esta misma línea. Ojalá sirva también para convencer a sus estudiantes de esta necesidad.

PIERRE GILHODES
29 de julio de 2009

ANTECEDENTES: UN CAMINO A LOS TERRITORIOS
DE LA AGRICULTURA

En medio de la grata pero difícil experiencia de dirigir la Corporación para el desarrollo de la Amazonia-Araraucara y transformarla luego en el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas –Sinchi– y en el marco de las actividades que desarrollábamos en el ámbito de las colonizaciones campesinas de esa región, inicié una reflexión sobre los asentamientos humanos y algunos de sus componentes sociales, técnicos, económicos y políticos.

Una motivación central de esta reflexión era la creciente tensión entre las autoridades estatales y los cocaleros de varias regiones del país, en particular del Caquetá y el Guaviare; no pocos de estos últimos participaban en los proyectos de asistencia técnica en reforestación y manejo de frutales de la Corporación, y la idea que comenzábamos a trabajar era la de explorar posibilidades para su relocalización en áreas de mayor potencial productivo y comercial, en particular en las vegas del río Guaviare: era una aproximación a las futuras zonas de reserva campesina, planteadas posteriormente en la Ley 160 de 1994.

La Fundación Tropenbos me hizo una honrosa invitación para realizar un doctorado en la Universidad de Wageningen (Holanda) y para ese propósito comencé a recoger algunos documentos preparados anteriormente así como a elaborar nuevos escritos, a partir de todo lo cual elaboraría mi disertación. Debí abandonar este proyecto para dedicarme a la preparación y negociación de la propuesta para la creación del Instituto Sinchi, como parte de la que sería la Ley 99 de 1993, marco del Sistema Nacional Ambiental. Una vez aprobada la ley, fue necesario adelantar las tareas de su organización y así Wageningen pasó a ser un buen recuerdo.

Las inquietudes que surgían de los procesos locales como los conflictos de la coca, las dificultades de poner a caminar la descentralización en las regiones en donde se afianzaba el instituto y en general el entorno de trabajo fueron un estímulo para no dejar encajonados los documentos recogidos y los elaborados. Con ellos publiqué una compilación¹, situada en las motivaciones de la síntesis que precede esta introducción.

1 DARIO FAJARDO M. *Espacio y Sociedad. Formación de las regiones agrarias en Colombia*, Bogotá, COA, 1993.

Gracias al apoyo de la Universidad Externado de Colombia y del equipo directivo de su Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y después de algunos años de trajín en la administración de proyectos de “desarrollo rural”, en la cátedra y en la exposición de reflexiones derivadas de estas experiencias, tengo la oportunidad de intentar una nueva síntesis dirigida en esta oportunidad a enlazar los problemas del campo con ámbitos más amplios como son los escenarios urbanos, en particular los mercados laborales y la coyuntura general de una previsible crisis alimentaria.

Este producto pretende configurarse como un material de trabajo dentro de un seminario de investigación, razón que explica el orden de la exposición. Parto de algunas observaciones sobre el entorno en el que se elabora el texto; luego abordo una exposición de carácter teórico sobre la producción social de los espacios, como punto de partida para examinar las transformaciones de la agricultura colombiana, sus relaciones con las orientaciones económicas y políticas seguidas por el país, la forma como estas relaciones se han expresado en los espacios rurales, sus proyecciones en el mundo del trabajo y, finalmente, una propuesta para la reorganización de espacios de la agricultura orientada hacia la seguridad alimentaria y el rescate económico y social de la nación.

A partir de este planteamiento abordaré un análisis de la evolución del sector rural colombiano como escenario privilegiado para la aplicación de las políticas de desarrollo económico del país, los principales conflictos sociales y políticos generados en el mundo rural colombiano y las políticas aplicadas para superarlos, en particular las referidas a la distribución de la tierra y la participación de las poblaciones rurales en los beneficios del desarrollo, la consolidación de la presencia estatal en el conjunto del territorio nacional, en particular en las regiones más afectadas por los conflictos sociales, los resultados de los cambios de la Constitución nacional ocurridos en 1991 en el campo colombiano y, por último, las perspectivas que plantea la normatividad en curso para el sector agropecuario.

Pretendo concluir estas observaciones con algunos elementos propositivos para un reordenamiento ambiental y productivo del país, orientado hacia el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población colombiana en el marco de la preservación del patrimonio ambiental, la optimización de las capacidades productivas del país y el aseguramiento alimentario de la población.

En medio de la gran desazón causada por la convergencia de las crisis ambiental, petrolera, alimentaria y, últimamente, la del sistema económico mundial, varios analistas y columnistas vuelven a recordarnos un tema siempre postergado en el inventario de nuestros problemas no resueltos: la distribución de la tierra. Esta vez esa urgencia guarda relación con la baja sostenida de la oferta alimentaria, dificultosamente compensada con importaciones, así como con el encarecimiento de los alimentos, convertidos en uno de los factores de mayor peso en las alzas del costo de vida.

Pero se trata de un asunto recurrente: cada vez que asoman en el horizonte riesgos para la *estabilidad institucional* del país se vuelve a *hablar* de reforma agraria, del reparto de la tierra. Lo grave es que solamente se habla. Y así lo muestra una rápida revisión de nuestra historia cercana.

LOS AÑOS 30 Y “LA VIOLENCIA”

En los estertores de la hegemonía conservadora, los conflictos sociales y la necesidad de adecuar el régimen agrario a los requerimientos de la modernización económica pusieron sobre la mesa la necesidad de un nuevo ordenamiento de la propiedad rural. Tras muchos debates nació la Ley 200 de 1936, “Ley de Tierras”, que dio algunas garantías a colonos y campesinos pero, fundamentalmente, exigió cierto aprovechamiento económico de las tierras por parte de sus propietarios, dentro del criterio de la “función social de la propiedad”.

Los cambios en la correlación de las fuerzas políticas ocurridos al final de esa década dieron paso a la “pausa” de EDUARDO SANTOS y con ella a la Ley 100 de 1944, con la cual desaparecieron las exigencias de poner a producir los suelos. La Ley 100 dio nuevo aliento a las relaciones de aparcería y reiteró el respeto a la gran propiedad, que en realidad nunca se había visto amenazada.

Con “La Violencia”, nuestro eufemismo para la guerra civil que cerró el paso a las reformas liberales, miles de propiedades cambiaron de manos; cientos de miles de campesinos perdieron sus tierras y debieron huir para salvar sus vidas. Se afirmó de esta manera una característica histórica de la sociedad colombiana: la naturaleza esencialmente violenta de la expropiación y concentración de la propiedad de la tierra. Esta característica ha contribui-

do a sostener un prolongado conflicto armado, con sus secuelas de pérdidas de vidas humanas, desplazamientos forzados, secuestros y extorsiones, destrucción de bienes, restricciones a la producción y al acceso a los mercados, entre otras consecuencias conocidas.

I. DEL INCORA AL PACTO DE CHICORAL

Pasadas las primeras fases de la guerra civil y con base en la Muestra Agropecuaria Nacional de 1954, HERNÁN TORO ÁGUELO, artífice de la Ley 135 de 1961, “Ley de la reforma social agraria”, advirtió cómo menos del 3% de los propietarios, estimados en 23.456 personas, controlaban el 55% de las tierras, mientras el 55% de los propietarios solamente contaba con el 3.5% de las tierras ocupadas. No le fue difícil advertir el papel cumplido por la concentración de la propiedad en las alarmantes condiciones de pobreza y atraso del país, como también en esa época lo hicieron la cepal y la Misión del Banco Mundial dirigida por LAUCHLIN CURRIE.

De otra parte, para el gobierno de Estados Unidos estaban entonces muy frescos los inquietantes escenarios de la revolución boliviana, en 1951, del intento de expropiación de la *United Fruit Company* en la Guatemala de 1954 por parte de JACOBO ARBENZ, y de la revolución cubana de 1959. Su respuesta, a más de los dispositivos militares para la contrainsurgencia, fue asignar recursos cuantiosos de la AID para la reforma agraria colombiana, “vitrina” de la Alianza para el Progreso del presidente JOHN F. KENNEDY.

A pesar de este apoyo, las fuerzas adversas al reparto agrario neutralizaron su aplicación. A partir del “Pacto de Chicoral” acordado en 1972, la dirigencia nacional tomó una de sus decisiones más costosas para el país: impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria que se había encomendado al Incora. En lugar de una redistribución de tierras aptas para la agricultura, aledañas a los epicentros urbanos, a los mercados y a la oferta de servicios, el Estado encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonia, el litoral pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los “proyectos de colonización” que ofreció sostener. A la postre, los campesinos fueron abandonados a su suerte.

II. LA APERTURA ECONÓMICA Y EL NARCOTRÁFICO

Pocos años más tarde el país comenzó a enterarse de la presencia de cultivos de marihuana y de coca. Su ubicación correspondía precisamente a muchas de aquellas zonas de colonización donde el incumplimiento de las promesas estatales resultó en el precario asentamiento de campesinos empobrecidos en tierras baratas y sin acceso a vías de comunicación —la fórmula precisa para atraer cultivos ilegales. Pero además —y gracias a las exenciones fiscales concedidas a la gran propiedad agraria— los dineros del narcotráfico encontraron en la compra de tierras un mecanismo excelente para el lavado de activos.

La “apertura” de comienzo de los 90 sorprendió a Colombia con su industria y su agricultura en condiciones muy difíciles para competir en los mercados externos. En el caso de la agricultura, esta debilidad provenía de las altas tasas de interés, del costo de los insumos (agroquímicos comercializados con patentes de multinacionales) y de la renta del suelo derivada de la excesiva concentración de su propiedad.

Dado el peso político del sector financiero y de las multinacionales de la petroquímica, el flanco de acción más fácil parecía ser la propiedad de la tierra. En consecuencia, para resolver el problema de la competitividad de la agricultura, el gobierno, a través de la Ley 160 de 1994, acogió la orientación del Banco Mundial de impulsar una nueva estrategia para la desconcentración de la propiedad. Al tenor de las políticas de desregulación y “adelgazamiento” del Estado, la nueva reforma agraria operaría a través del mercado de tierras, asistido mediante subsidios para la compra de los predios, no mediante la intervención directa del gobierno en el reparto de tierras.

La puesta en marcha de la nueva política de tierras ocurrió en medio de una crisis económica impulsada por el desmonte de los aranceles, cuyo impacto sobre el sector rural fue especialmente intenso.

En este escenario se afianzó una “nueva agricultura”¹, caracterizada por el debilitamiento de los cultivos transitorios (productos de consumo directo, correspondientes en buena parte a la agricultura campesina) a favor de los cultivos permanentes (palma aceitera, forestales, cacao, frutales) cuyo

1 Cfr. CARLOS G. CANO. *La nueva agricultura. Una contribución al proceso de paz en Colombia*, Bogotá, TM Editores, 1999. El autor la define así: “... una agricultura de plantación [...] de renglones permanentes y semipermanentes, intensiva en capital, con alta agregación de valor y de carácter asociativo”.

destino principal era la exportación. El rasgo dominante de las agriculturas de plantación ha sido el establecimiento generalizado de monocultivos en latifundios, configurados en muchas oportunidades a partir del destierro violento de centenares de miles de agricultores campesinos, a través de la acción de paramilitares con el apoyo de la fuerza pública y muchas veces con dineros de narcotráfico. Ocupan mano de obra asalariada y subremunerada, sujeta a condiciones de sobreexplotación gracias a la destrucción sistemática de las organizaciones sindicales².

Dentro de esta “nueva agricultura” el peso del monopolio en los costos de producción se ha hecho aún mayor; este es el caso de un cultivo “moderno” como el arroz, donde la renta de la tierra equivale al 30% del total de los costos de producción.

La concentración de la propiedad se ha agravado con el “narcolatifundio” que, según la Procuraduría General de la Nación, para 2005 extendía su dominio a más de 4 millones de hectáreas, poco menos del 30% del total de las tierras con potencial productivo agrícola del país, estimado en aproximadamente 14 millones de hectáreas.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial publicado en 2003, la distribución de la tierra en Colombia ofrece un coeficiente de Gini de 0.85, el cual coincide con los resultados de las investigaciones del IGAC-Corpoica, realizadas en 2002, según las cuales las fincas con más de 500 hectáreas controlaban el 61% de la superficie predial y pertenecían al 0,4% de los propietarios.

Esta distribución afecta inevitablemente la producción de los bienes básicos. En términos relativos, las pequeñas explotaciones dedican a la agricultura una proporción mayor de su superficie que la que le dedican las explotaciones mayores; por ende, una mayor concentración de la propiedad implica una disminución del área sembrada. De acuerdo con la Encuesta Agropecuaria del DANE de 1995, las fincas con más de 500 hectáreas dedicaban el 15 % de su superficie a praderas, destinando a usos agrícolas solamente el 0,8% de su área productiva; al mismo tiempo, las fincas con menos de 5 hectáreas asignaban el 60% de sus superficies a usos agrícolas.

2 FIDEL MINGORANCE et al. *El cultivo de la palma africana en el Chocó. Legalidad ambiental, territorial y Derechos Humanos*, Bogotá, Human Rights Everywhere-Diócesis de Quibdó, 2004, pp. 37 y 38

La pérdida del área sembrada, estimada en cerca de 800 mil hectáreas en la década de 1990, condujo a una sostenida importación de alimentos y a un mayor debilitamiento de la seguridad alimentaria del país, precarizada por los profundos desequilibrios del ingreso. Según el Banco de la República, entre 1991 y 1997 las importaciones agrícolas crecieron a una tasa anual del 26%, sin que la tendencia se haya modificado desde entonces.

Al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad ha seguido descendiendo el área asignada a la agricultura, en particular a los cultivos temporales, propios de la producción parcelaria. Se afianza así tendencia ya observada: el Banco Mundial señala que “sólo el 30% con aptitud agrícola es utilizada para este propósito [...] en tanto que el doble del área adecuada para pastos es dedicada a la ganadería”; y el estudio IGAC-CORPOICA precisa que de los 14,3 millones de hectáreas aptas para la agricultura, escasamente se están utilizando poco más de 4 millones; en cambio, aunque hay apenas 19 millones de hectáreas aptas para la ganadería, en Colombia tenemos 39 millones de hectáreas en pastos, con un hato inferior a los 25 millones de cabezas.

Adicionalmente, la concentración de la propiedad y la expansión de las praderas han conducido a la subutilización de los suelos y a la destrucción de distintos ecosistemas mediante prácticas como talas indiscriminadas, quemas de rastrojos, mecanización y riegos inadecuados, todo lo cual ha implicado procesos de erosión, compactación, desertificación y salinización de los suelos. De acuerdo con el IDEAM, en 2001 el 33,9% de las tierras del país estaba afectado por grados de erosión entre “moderada” y “muy severa”, y en la región Caribe la salinización afectaba a más del 28% de los suelos.

Un estudio de SALOMÓN KALMANOVITZ y ENRIQUE LÓPEZ recientemente publicado sintetiza de esta manera el comportamiento del sector en estos últimos años:

El desarrollo agrícola del país a lo largo del siglo XX ha sido desigual, combinando fuertes expansiones después de 1930, una aceleración sostenida desde la segunda posguerra hasta la década de 1980, y un relativo estancamiento en los tiempos recientes³.

3 SALOMÓN KALMANOVITZ y ENRIQUE LÓPEZ E. *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2006, p. 13.

En coincidencia con esta crisis agrícola y en medio de una fase de creciente liberalización comercial, desde las esferas dominantes se difundió hacia el país y a través de distintos medios la imagen de un país urbanizado, muy próximo al “primer mundo”; en él lo rural era un componente marginal de la sociedad y la economía. De acuerdo con las tareas políticas y económicas del modelo económico, la problemática agraria se relegó por varios años, particularmente en términos de la asignación de recursos para la gestión pública.

Desde esta perspectiva y para entonces, la agricultura y, en general, el campo colombiano habían perdido interés tanto dentro de las políticas públicas, incluyendo la asignación de recursos presupuestales, como en los estudios académicos⁴, al tenor de lo ocurrido en el proceso general de desarrollo. La lectura oficial de la composición de la economía y su distribución espacial, así como la de la población, daban, aparentemente, razón a esta priorización.

Poco tiempo habría de pasar para que se hiciera necesario un ajuste: en el camino de la liberalización aparecieron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y, si bien este acuerdo incluye todas las áreas de la actividad comercial, el capítulo referido al sector agropecuario generó amplios debates y movilizaciones políticas, dadas sus implicaciones para el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, los efectos económicos, políticos y sociales de la economía del narcotráfico directamente relacionada con desequilibrios económicos y sociales, y otros problemas anclados de manera persistente en el mundo rural, han terminado incidiendo de manera negativa en el ámbito de la política internacional del país, en particular en las relaciones con Estados Unidos y con los países vecinos, en especial Ecuador y Venezuela, magnificando los problemas del desarrollo económico, social y político del país.

Se añaden a lo anterior dos aspectos relevantes en la coyuntura: de un lado, la coincidencia de índices de crecimiento relativamente elevados con bajos incrementos en el empleo, ampliación del subempleo y la informalización, rasgo común con otras economías pero marcado en Colombia por la concurrencia del destierro masivo de poblaciones rurales a causa de la guerra. Este conflicto, que ha envuelto al país por más de seis décadas, lo afecta de manera continua y con variada intensidad y ya no solamente se extiende por

4 Cfr. FAO. *Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2004

el conjunto del territorio nacional, sino que comienza a comprometer a los países fronterizos, golpeando prácticamente a todos los sectores sociales, en particular a la población de menores ingresos.

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

Para las clases dirigentes esta propuesta, explícita en el “Plan 2019. Visión Colombia II Centenario”, tendría como requisito el logro de los objetivos de la política de “seguridad democrática” prevista como condición para el afianzamiento del sector exportador representado por los hidrocarburos y otros minerales, los agrocombustibles (producidos a partir de las plantaciones de palma africana y caña de azúcar), complementado con otros cultivos permanentes, como cacao, caucho y algunos frutales, y el renglón del turismo; adicionalmente la economía contemplaría atractivos para inversión de capitales externos, entre ellos la flexibilización laboral.

El proyecto así concebido se viene desarrollando en distintos escenarios de carácter económico y político que han hecho evidente la naturaleza de los problemas planteados, la viabilidad de las soluciones propuestas, sus alternativas y el carácter de las mismas.

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

III. EN BUSCA DE ALTERNATIVAS

A tiempo de afrontar la crisis económica que llega, y en realidad para superarla, Colombia necesita de políticas, estrategias e instrumentos dirigidos a

equilibrar el acceso de la población a los activos productivos y a los servicios básicos para mejorar su calidad de vida, superar la pobreza y asegurar el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas.

La propiedad de la tierra tiene un carácter central para este propósito. Al haberse constituido en la base del poder político, ella determina la estabilidad de las comunidades, así como el acceso y el manejo de recursos productivos y ambientales fundamentales. Superar la exclusión económica y política implica eliminar los monopolios sobre la propiedad territorial y democratizar el acceso a la tierra mediante arreglos fiscales que graven su uso inadecuado y sancionen de veras su apropiación violenta o indebida.

El marco para la construcción y ampliación de las capacidades productivas en el ámbito rural y agrario sería el reordenamiento territorial social, ambiental y productivo sobre la base de adecuar los usos de la tierra a las vocaciones de los ecosistemas. Será necesario asignar recursos prioritarios para la investigación, el ajuste y la transferencia de tecnologías, la capacitación, la dotación de infraestructuras de riego, las vías, la reforestación, la recuperación de aguas, así como para la recuperación y el manejo de suelos.

La recuperación social y productiva supone estabilizar a las comunidades rurales y sus territorios mediante el acceso a la tierra con reformas agrarias efectivas, articuladas en el fortalecimiento de los mercados locales, los regionales y el nacional. Tales reformas estarían apoyadas en procesos técnicos dirigidos a aumentar la productividad, la producción y el mejoramiento de los ingresos, de forma tal que se active la demanda de bienes manufacturados, preferentemente por las industrias del país.

Los núcleos de economía campesina, diseñados como base de procesos de ordenamiento territorial y productivo, y afianzados mediante dotación de tierras y asistencia para facilitar su estabilización, se desarrollarían en las áreas que venían ocupando, o en otras, cuando las condiciones ambientales lo requirieran, como en el caso de ecosistemas frágiles, áreas con suelos inestables, con riesgos de inundación y casos similares.

De acuerdo con su tradición y su potencial, en cada una de las regiones y subregiones agrarias se incentivaría el tipo de sistema más adecuado para la producción de bienes destinados al mercado interno o al mercado externo: plantación, asociación de pequeños y medianos productores, articulación agroindustrial, etc.

El reordenamiento del territorio y su democratización facilitarían la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la nación y de su medio ambiente.

CAPÍTULO PRIMERO

Referentes teóricos: espacios, agricultura y población