

The background of the cover is a teal-to-dark-blue gradient. Overlaid on this are several strands of barbed wire, some of which are coiled into loops. The wire is a light, silvery-grey color, contrasting with the darker background.

Política agraria y postración del campesinado en Colombia

Arco Ricardo Jiménez Solano

ECOE EDICIONES



ARCO RICARDO JIMÉNEZ SOLANO

Politólogo Grado de Honor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia y Máster Summa Cum Laude en Planeación y Administración del Desarrollo Regional. Ha contribuido con organizaciones nacionales e internacionales en la promoción del desarrollo político, económico, social y cultural de comunidades urbanas y rurales vulnerables.

Merecedor de tres reconocidas becas para financiar estudios en el exterior, otorgadas por la Universidad Nacional, COLFUTURO fundación dedicada a promover la internacionalización de estudiantes destacados y la Oficina para la Cooperación Académica Internacional Alemana DAAD, cursó la Maestría SPRING impartida en Alemania y Chile, posgrado pionero de la cooperación académica internacional realizado por una red de cinco prestigiosas universidades alrededor del mundo, y considerada entre las diez mejores maestrías internacionales de Alemania y una de las más renombradas de Europa.

El foco de atención de sus estudios han sido el fenómeno de la pobreza y sus vínculos con la violencia en Colombia y en Latinoamérica, la problemática social agraria, específicamente la política agraria, la reforma agraria, la pobreza y la violencia política rural. Ha sido conferencista invitado en múltiples escenarios nacionales, y en Chile y Alemania, para exponer sobre estos tópicos.

Política Agraria y Postración del Campesinado en Colombia

Arco Ricardo Jiménez Solano¹

¹ Politólogo Grado de Honor Universidad Nacional de Colombia. Máster Summa Cum Laude en Planeación y Administración del Desarrollo Regional, Technische Universität Dortmund, Alemania y Universidad Austral de Chile. Tesis de Grado con el acompañamiento de: Prof. Dr. Benjamin Davi – Universidad Técnica de Dortmund, Alemania; Prof. Dr. Manfred Max-Neef – Universidad Austral de Chile.

Jiménez Solano, Arco Ricardo

Política agraria y postración del campesinado en Colombia /
Arco Ricardo Jiménez Solano. – 1ª. ed. -- Bogotá : Ecoe Ediciones, 2012.
326 p. – (Ciencias humanas. Sociología)

ISBN 978-958-648-752-8

1. Pobreza rural - Colombia 2. Campesinos - Aspectos económicos – Colombia 3. Colombia - Política agraria I. Título II. Serie

CDD: 338.18861 ed. 20

CO-BoBN- a802210

Colección: Ciencias Humanas

Área: Sociología

Primera edición: Bogotá, D.C., 2012

ISBN: 978-958-648-752-8

© Arco Ricardo Jiménez Solano
e-mail: latinoamericarcolibre@hotmail.com

© Ecoe Ediciones
E-mail: correo@ecoeediciones.com
www.ecoeediciones.com
Carrera 19 No. 63C-32, Pbx. 2481449, fax. 3461741

Coordinación editorial: Alexander Acosta Quintero

Diseño y diagramación: Astrid Prieto Castillo

Diseño de carátula: Edwin Penagos Palacio

Impresión: Litoperla Impresores Ltda.

Carrera 25A N° 8-81 Tel. 3711917 - Bogotá D.C.

Impreso y hecho en Colombia.

Resumen

La presente investigación emprende el estudio de la pobreza rural en Colombia como fenómeno estructural provocador de violencia (que a su vez agudiza la pobreza y dificulta su superación), que obedece a la conjunción de múltiples causas, entre las que se destacan la extrema inequidad en la distribución de la propiedad de la tierra y el ingreso agrario; la precaria retribución económica que recibe el trabajador campesino; el desequilibrio en el desarrollo entre las ciudades y el campo; la confrontación armada interna que azota las áreas rurales y produce el desplazamiento de miles de campesinos y el despojo de sus tierras; la implementación de políticas agrarias diseñadas para impulsar la rápida industrialización del país y para favorecer el sector exportador agrario, dando prevalencia al desarrollo de la agricultura comercial, en manos de los grandes capitalistas y terratenientes, y relegando a un segundo plano el impulso de la agricultura campesina; la tendencia secular a las bajas cotizaciones internacionales de los productos agrarios y el negativo escenario de los intercambios mundiales a causa de las distorsiones desencadenadas por las políticas proteccionistas y las subvenciones otorgadas a los productores en los países industrializados.

La investigación provee un estudio de la agricultura como estrategia principal en manos de los países menos desarrollados en su lucha contra la pobreza, y particularmente de la Vía Campesina, que adquiere especial relevancia en el siglo XXI como opción más justa y equitativa de desarrollo rural. Contiene también un análisis crítico de la política agraria implementada en Colombia a partir de 1950, con énfasis en el periodo de grandes transformaciones económicas y políticas que sufrió

el país a partir de 1990. Se observa en el curso del análisis el impacto que la política ha tenido en el desarrollo del campesinado -grupo humano que alberga el mayor número de personas pobres en el mundo, y uno en extremo alto en el ámbito nacional- y en su economía, cuya promoción se ha constituido a escala global en el principal instrumento y estrategia para la reducción de la pobreza rural.

Al leer la presente publicación, el lector podrá comprender que la postración estructural de la vida en los campos colombianos es un factor decisivo en la génesis y exacerbación de la violencia política y de gran parte de los problemas económicos, políticos, sociales y ambientales que estremecen al país. La violencia política en Colombia es un fenómeno crónico que surca persistente toda su historia, que tiene como principal escenario las áreas rurales, donde muy frecuentemente el crimen se legitima y mimetiza en lo político, y donde la miseria de la población campesina, ha servido y sirve hoy de nicho para su enraizamiento y prolongación.

El trabajo propone la tesis de “La Cruel Paradoja”, entendida como la contradicción entre, por una parte, la urgente necesidad de dar resuelto apoyo a la agricultura campesina para superar la extrema pobreza rural, promoviendo simultáneamente las transformaciones estructurales necesarias para una mayor equidad en los campos, y por otra, una política e institucionalidad agraria débil para acometer los cambios, y un escenario económico y político nacional y externo que se opone a ellos, dando como resultado la prolongación de la inmensa tragedia humana que viven millones de seres humanos en nuestros campos.

Palabras Claves: Violencia socio-política, Desarrollo, Desarrollo Rural, Pobreza, Pobreza Rural, Vía Campesina, Política Agraria, Agricultura, Colombia.

Tabla de contenido

Resumen	3
Presentación	13
Introducción	15
El diagnóstico equivoco y la Cruel Paradoja	25

Capítulo I

La pobreza y el concepto holístico de desarrollo	31
La pobreza en Colombia	63
Factores desencadenantes de la pobreza en Colombia	82
La pobreza rural en Colombia	88
Propiedad y uso de la tierra rural en Colombia	96
La Reforma Agraria en Colombia	106
La Reforma Agraria en el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza	114
La contrareforma paramilitar agraria y la producción de agrocombustibles	125
El debate sobre la conveniencia de los agrocombustibles	137

Capítulo II

La agricultura como estrategia para el desarrollo y la reducción de la pobreza	163
La vía campesina como modelo de desarrollo	176
Cuestionamientos a la agricultura campesina	180
Barreras a la agricultura campesina	182
Estrategias para el desarrollo de la agricultura campesina	186
Acciones e inversiones prioritarias y urgentes	188

Acciones indispensables en el plano internacional fuera del estricto campo agrícola	200
Acciones indispensables en el plano nacional fuera del estricto campo agrícola.....	204
Síntesis de los beneficios de la Vía Campesina	208

Capítulo III

Política Agraria, agricultura campesina y reducción de la pobreza rural en Colombia 1950-2010.....	211
Precisiones conceptuales sobre la Política Agraria	212
El curso de la Política Agraria 1950 - 1970.....	217
La Política Agraria pro-campesina y su efecto en la pobreza años 70 y 80.	232
Política Agraria, agricultura campesina y reducción de la pobreza rural en Colombia 1990 – 2000.....	245
Las grandes transformaciones del 90	245
La Política Agraria al final de los 90	257
Agricultura, Política Agraria y reducción de la pobreza en Colombia 2000 - 2010	262
Conclusiones	309
Bibliografía.....	315

Índice de Tablas

Tabla 1.	Caracterización de los más relevantes conflictos políticos armados en Colombia desarrollados principalmente en las áreas rurales. Siglo XX – 2010	24
Tabla 2.	Indigencia en América Latina según líneas de pobreza extrema nacionales.	44
Tabla 3.	Pobreza e indigencia en Colombia por Departamentos Porcentaje poblacional 2002-2005	76
Tabla 4.	Pobreza e indigencia en las cuatro principales ciudades Porcentaje de población.	78
Tabla 5.	Propiedad de la tierra rural en Colombia. Distribución por rango de superficie. Resumen nacional – 2005.	98
Tabla 6.	Uso potencial y real de la tierra en Colombia. Hectáreas – 2002.	100
Tabla 7.	Evolución en el uso de la tierra en Colombia 1970-2002. Millones de hectáreas.	101
Tabla 8.	Producción agropecuaria en Colombia 2004 Precios constantes de 1994.	103
Tabla 9.	Emisiones aproximadas de dióxido de carbono en biocombustibles y combustibles fósiles para la generación de electricidad.	142
Tabla 10.	Rentas e ingresos del Incora (Miles de pesos)	223
Tabla 11.	Adquisiciones de tierra por compra 1962-1970	224
Tabla 12.	Población bajo línea de pobreza, sector rural y urbano en Colombia 1972 – 1992	237
Tabla 13.	Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Colombia: 1973-1993	239
Tabla 14.	Evolución nacional de los principales Indicadores NBI. Colombia 1951-1993	240
Tabla 15.	Evolución de los principales indicadores NBI en las áreas urbanas. Colombia, cabeceras municipales 1951 – 1993.	243

Tabla 16. Evolución de los principales indicadores NBI en las áreas rurales. Colombia, 1951 – 1993.	244
Tabla 17. Pobreza e indigencia en Colombia. Rural y Urbana 1991 – 2000.	261
Tabla 18. Pobreza en Colombia según Necesidades Básicas Insatisfechas. 1993 – 2000	262
Tabla 19. Crecimiento del PIB Grandes Ramas de Actividad Económica 2001-2009. Precios constantes y metodología 2005. Porcentajes	263
Tabla 20. Índice de empleo agrícola directo e indirecto generado por cultivo	272
Tabla 21. Número de empleos directos principales productos generadores de empleo agrícola 2005.	272
Tabla 22. Evolución del déficit fiscal colombiano 1985-2010 Miles de millones de pesos	283
Tabla 23. Estructura de los ingresos del Gobierno Central. Porcentajes de Participación	287
Tabla 24. Comparación de los subsidios agrícolas de EU y Colombia	289
Tabla 25. Evolución de la pobreza y la indigencia en Colombia 2002–2009. Porcentaje de población afectada	295
Tabla 26. Ventas agroquímicos principales multinacionales del mundo 1994 -1999 - Millones de dólares	300

Índice de Gráficos

Gráfica 1.	Dinámica cíclica de los conflictos armados en Colombia en áreas rurales Siglo XX – 2010	17
Gráfica 2.	Vías conflictivas para escapar de la pobreza en manos de los pobres rurales	19
Gráfica 3.	Relación causal entre la pobreza rural y algunos de los principales problemas de la sociedad colombiana en un contexto de violencia generalizada	20
Gráfica 4.	El Índice de Desarrollo Humano en el mundo 2009	37
Gráfica 5.	Evolución de las emisiones globales de CO2 por combustibles 1971-2008. Toneladas métricas.	38
Gráfica 6.	Responsabilidad de las emisiones de CO2 por regiones 1971-2008	38
Gráfica 7.	Tendencias de la pobreza en el mundo 1990-2005. Proporción de la población con ingresos inferiores a \$1,25 por día, 1990,1999 y 2005 (Porcentaje)	42
Gráfica 8.	Pobreza e indigencia en América Latina (2006 y 2008 según país).	43
Gráfica 9.	Porcentaje de trabajadores en estado de indigencia en América Latina y el mundo. Ingresos menores a 1 dólar diario. 1996–2006	46
Gráfica 10.	Tendencia en la Concentración del Ingreso en América Latina 2000-2006 Coeficiente de Gini.	47
Gráfica 11.	Desigualdad por regiones del mundo según Índice de Gini 2004	48
Gráfica 12.	Mapa de la desigualdad por países, según el coeficiente de Gini. Año 2009.	48
Gráfica 13.	Las ciudades más contaminadas del planeta 2004 – 2005 Concentración anual de partículas de materia contaminante menores a 10 micras PM10	50

Gráfica 14.	Evolución del ingreso quintil 1 y 5. Porcentaje del ingreso nacional	66
Gráfica 15.	Distribución del Ingreso (Gini) y pobreza en Colombia 1991-2005	68
Gráfica 16.	Evolución del Índice de Gini Nacional 2002-2009	69
Gráfica 17.	Indicadores de pobreza nacional 2002-2009. Porcentaje de población	69
Gráfica 18.	Indicadores de indigencia nacional 2002-2009. Porcentaje de población	70
Gráfica 19.	Indicadores de pobreza e indigencia urbana y líneas de tendencia 1991-2009. Porcentaje de población afectada	72
Gráfica 20.	Indicadores de pobreza e indigencia rural y líneas de tendencia 1991-2009	73
Gráfica 21.	Participación laboral por quintiles 2005	79
Gráfica 22.	Tasa de desempleo por quintiles. 2005	80
Gráfica 23.	Tasa de incumplimiento del salario mínimo en América Latina.	93
Gráfica 24.	Tasas de trabajo infantil, áreas urbana y rural 2003, 2005 y 2007	94
Gráfica 25.	Uso agrícola por tamaños de fincas en Colombia	115
Gráfica 26.	Principales departamentos expulsores. Desplazamiento acumulado en números absolutos 1995-2009	133
Gráfica 27.	Evolución del desplazamiento forzado en Colombia. Número absoluto de personas desplazadas 1997 y anteriores-2009.	134
Gráficas 28 y 29.	Principales productores de etanol y biodiesel en el mundo 2006.	138-139
Gráficas 30 y 31.	Evolución del porcentaje de empleados en la agricultura y en la caña de azúcar que reciben más de un salario mínimo al mes, por área en Brasil	153
Gráfica 32.	Personas ocupadas en el cultivo de caña en Brasil 1994 – 2004 En miles	157
Gráfica 33.	Personas ocupadas en el cultivo de caña en Brasil 1994 – 2004 En miles	157
Gráfica 34.	Pobreza extrema rural en el mundo 1993-2002	166

Gráfica 35.	Pobreza extrema urbana en el mundo 1993–2002	167
Gráfica 36.	Clasificación de países de acuerdo a la contribución de la agricultura al crecimiento económico (1990-2005) y la participación de la pobreza rural en la pobreza nacional (2002): Países Agrícolas, Países en Transformación y Países Urbanizados	169
Gráfica 37.	Porcentaje de emisiones de gas efecto invernadero por fuente contaminante	192
Gráfica 38.	Población bajo línea de pobreza, sector rural y urbano en Colombia 1972 – 1992	237
Gráfica 39.	Evolución del Índice de Desarrollo Humano. Colombia 1951 – 1992.....	245
Gráfica 40.	Índice de precios agrícolas mundiales, 1948 – 1995. (1990 = 100)	248
Gráfica 41.	Comportamiento económico de Colombia 1995-2001 Variación anual del Producto Interno Bruto, PIB.....	257
Gráfica 42.	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza 1991-2000....	260
Gráfica 43.	Evolución del área agrícola en Colombia 2002 - 2010. Hectáreas	265
Gráfica 44.	Participación porcentual acumulada principales productos generadores de empleo directo agrícola 2002-2009.....	273
Gráfica 45.	Presupuesto sector agropecuario 1996 - 2007 en millones de pesos año 2007	274
Gráfica 46.	Variación del presupuesto de inversión en la subdirección agrológica del Igac 1978 – 2001. Millones de pesos.	277
Gráfica 47.	Evolución de la deuda pública colombiana como porcentaje del PIB. 1996-2009	284
Gráfica 48.	Evolución de la pobreza en Colombia 2002–2009 Porcentaje de población afectada	295
Gráfica 49.	Evolución de la Indigencia en Colombia 2002-2009 Porcentaje de población afectada	296
Gráfica 50.	Porcentaje de personas que viven en hogares con una NBI. Total Nacional Censos 1973, 1985, 1993 y 2005	297
Gráfica 51.	Porcentaje de personas en hogares con dos o más NBI Total Nacional Censos 1973, 1985, 1993 y 2005	297

Presentación

La presente investigación, desarrollada como trabajo de grado para optar al título de Máster en Planeación Regional del Desarrollo, otorgado por la Universidad Técnica de Dortmund en Alemania y la Universidad Austral de Chile, profundiza en una problemática de enorme trascendencia y actualidad para Colombia, país que atraviesa desde hace varias décadas por una profunda crisis política y humanitaria, en un momento donde los asuntos agrarios, y específicamente aquellos referidos a la lucha contra la pobreza rural, carecen de la atención que merecen, tanto por los políticos y diseñadores de la política nacional, como por el mundo de la academia, los medios de comunicación y la sociedad colombiana en general. Es un hecho que temas tan hondamente importantes y controversiales en el pasado como la Reforma Agraria, componente principal de una política agraria orientada a la lucha contra la pobreza, carecen hoy de total interés. Políticas paliativas de restitución de tierras a campesinos afectados por la violencia y el despojo son las que hoy predominan en el escenario político nacional. Por fortuna, en el escenario internacional la lucha contra la pobreza y los movimientos de “la Vía Campesina” han resaltado la importancia de esta senda del desarrollo rural, tan indispensable para revertir las amenazas que afectan el mundo contemporáneo: la miseria, el hambre, el desempleo, la inestabilidad política, la destrucción del medio ambiente, el cambio climático, y la pérdida de identidad y soberanía de las naciones.

La Maestría *SPRING SPATIAL PLANNING FOR REGIONS IN GROWING ECONOMIES*, iniciada en 1984 e impartida en cooperación por cinco prestigiosas universidades ubicadas en Alemania, Filipinas, Ghana, Tanzania

y Chile, surge con el ánimo de satisfacer las nuevas necesidades de formación de profesionales encargados de la planeación y administración de procesos de desarrollo regional. Esta experiencia formativa de incalculable valor, me ofreció una perspectiva sorprendente y enriquecida del mundo, y una comprensión más clara de los problemas mundiales, y de mi responsabilidad como colombiano y latinoamericano de contribuir con entusiasmo, perseverancia y rectitud en la superación de nuestros graves problemas.

Múltiples personas y entidades han posibilitado la realización de mis estudios internacionales, y por tanto merecen mi honda gratitud. Ante todo mi familia, con su amor y apoyo incondicional y vehemente; las entidades que contribuyeron a mi financiación, la entrañable Universidad Nacional de Colombia, la organización de promoción de estudios internacionales para estudiantes colombianos destacados Colfuturo, y la organización gubernamental alemana para la cooperación académica internacional, Daad. Quiero agradecer también a los queridos docentes y todo el equipo Spring en Alemania y Chile, que me brindaron generosos sus conocimientos y apoyo, y al grupo de compañeros profesionales con quienes compartí en el curso de esos dos años, que tanto contribuyeron a mi crecimiento.

Queda pues el lector ad portas de un escrito que le permitirá comprender en buena medida las razones por las cuales Colombia vive una crisis estremecedora, con el anhelo de que esta comprensión favorezca su mejoramiento como ser humano y su compromiso con los seres más débiles y vulnerados del planeta: los campesinos de los países menos desarrollados.

Arco Ricardo Jiménez Solano.

Enero 15 De 2011.

Introducción

Un hilo de sangre agraria hilvana la historia de nuestro país. Causa estupor que Colombia nunca ha experimentado un periodo de paz sostenido a lo largo de su historia republicana que comenzó oficialmente en 1821, y que siempre el campesinado en subordinación, pobreza e ignorancia ha sido gravemente involucrado en los conflictos violentos, hasta convertirlo en su principal -pero pocas veces destacado- protagonista.

La violencia política en Colombia, desarrollada primordialmente en sus extensas áreas rurales, describe una dinámica ondulatoria con picos de intensidad muy sangrientos, y sin periodos de paz consistentes en los intervalos. Durante el siglo XIX los labriegos rurales fueron repetidamente movilizados a la guerra para respaldar las divergentes opciones de poder de la nueva República; líderes latifundistas liberales y conservadores radicales hicieron uso del poder que ejercían sobre extensas áreas rurales y sus poblaciones para impulsar sus proyectos políticos con las armas. Posteriormente, al comienzo del Siglo XX, la población campesina fue empujada a “La Guerra de los Mil Días”, atroz confrontación entre los liderazgos regionales contra el poder central que determinó la concentración del poder en la capital y la unicidad del Estado.² Después, 50 años más tarde, el sangriento período de “La Violencia” condujo al paroxismo el odio entre los dos partidos políticos dominantes y esparció el horror por una amplia geografía

2 El primer segmento histórico de la República, que ocupa la mayor parte del siglo XIX, fue el escenario de confrontación armada entre fuerzas campesinas federalistas animadas por proteicos liderazgos regionales, contra los ideales de unicidad del Estado y de centralización del poder militar y político en la capital del país. La Guerra de Los Mil Días sellará a favor de los segundos la naturaleza del Estado.

rural. Actualmente, 50 años más tarde, el país atraviesa el conflicto armado entre guerrillas, paramilitares y ejército oficial por el control territorial y el dominio del poder del Estado. Esta última confrontación ha causado la muerte de miles de campesinos, entre ellos decenas de mujeres y niños, el desplazamiento de 3.8 millones de habitantes rurales (aproximadamente una tercera parte del total de la población campesina en Colombia estimada en 11.8 millones de habitantes según el censo 2005) y la usurpación de 4 millones de hectáreas de tierra apta para la producción agropecuaria (una cifra cercana a la extensión total de tierra dedicada a usos agrícolas en toda la nación en el 2010, incluyendo cultivos forestales, que fue proyectada en 4'965.374 de hectáreas),³ por la acción de los grupos armados ilegales, principalmente paramilitares.

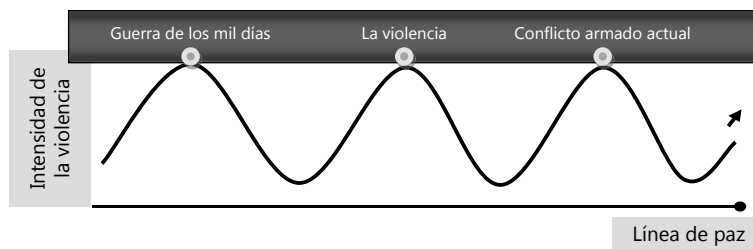
Es un hecho entonces que el país ha vivido un ciclo trágico de violencia que se repite constante, donde la ruralidad, sin elección, es el entorno encargado de soportar el terror.⁴

(La gráfica 1 ilustra esta dinámica cíclica y la tabla 1 al final de este título sintetiza los principales caracteres de los conflictos políticos violentos mencionados).

3 Informe de Rendición de Cuentas, Gestión 2006-2010 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ver: <http://www.agronet.gov.co/agronetweb/DocumentosdePolitica/tabid/74/Default.aspx> Última visita: marzo 24 de 2011.

4 Estos períodos de conflicto son identificados como los picos de crisis de la historia política de Colombia. Al final de esos conflictos, las fuerzas vencedoras en la guerra definen las reglas del nuevo orden político. Un detallado análisis de estos procesos que culminan en pactos consocionalistas o arreglos constitucionales puede verse en: Valencia Villa. Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano. Centro de Estudios de la Realidad Colombiana. Cerec. 1987. Vol.1. Santa Fe de Bogotá. Colombia.

Gráfica 1. Dinámica cíclica de los conflictos armados en Colombia en áreas rurales Siglo XX – 2010



La violencia política en Colombia se ha perpetuado históricamente.

Estos procesos de violencia política espacialmente referenciados, se caracterizan por una relación instrumental entre las ideas políticas urbanas acerca de un orden específico, y la fuerza física modeladora que encuentra escenario fundamental en las áreas rurales. La historia política del país puede leerse desde esta relación espacial asimétrica, donde el campo actúa subordinado a los imperativos de las ciudades y luego se desata en sus propias dinámicas de crisis incontrolables. Intensos periodos de violencia rural han sellado cada período político de la nación, dando paso a un nuevo ordenamiento liderado por las élites urbanas prevalecientes.

Sumido en un proceso de deterioro social, económico y axiológico al cual no se le ha dado cabal atención, el campo colombiano continúa siendo el escenario de la guerra en Colombia... y muchas de las causas de sus profundos, extendidos y arraigados problemas continúan vigentes y socavantes. La vida en el campo colombiano para los millones que lo habitan no ofrece oportunidades ni esperanza. La pobreza, la ruina y el atraso se ciernen implacables sobre él, y sólo en los núcleos donde el capital fluye abundante, donde la producción es comercial, agroindustrial o subordinada a las alianzas productivas que impone el emergente modelo agro exportador, hay nuevas oportunidades y desarrollos; pero allí los beneficios en general los concentran y los disfrutan unos pocos.

Huyendo de la violencia y la pobreza, nuestros campesinos escapan a las ciudades a donde los aguarda el hacinamiento y la dura adaptación a

una forma de vida que no les pertenece. Los problemas de crecimiento desbordado y miseria de las ciudades son un fenómeno bastante conocido, con una amplia gama de graves consecuencias contra el bienestar colectivo, la paz y la seguridad. Otros miles de campesinos colombianos sin tierra o con muy poca y sin recursos permanecen en el campo como peones, como asalariados del sistema productivo dominante en el agro, por una paga las más de las veces insignificante e injusta. Otros más se dirigen hacia los extramuros agrarios, a cultivar ilícitos, que ofrecen una mayor rentabilidad que los cultivos legales, a la merced y el influjo de bandas criminales de narcotraficantes, guerrilla y paramilitares; inmersos en este ambiente infame, los campesinos ven deteriorar sus valores y su tranquilidad. Otros, por lo general los jóvenes, toman las armas sin ningún ideal político-social, animados en su mayoría por un salario, por la sed de venganza o por la falta de oportunidades, y se convierten rápidamente en asesinos y delincuentes demenciales bajo el mando militar de grupos de ultraderecha o ultraizquierda que manipulan sus ansias nunca satisfechas de dinero, poder y estatus. La suma de estos hechos ha conducido a que Colombia sea uno de los mayores productores de cocaína en el mundo⁵ y uno de los países más peligrosos de la tierra.

5 Colombia era hasta el año 2008 el principal productor de hoja de coca y de pasta básica de cocaína del mundo. Según cifras publicadas en septiembre de 2010 por el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONU (Simci), en el 2009 había en el país cerca de 68.025 hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca. La cantidad de cocaína que se produjo se estimó en 390 toneladas, una producción mucho más baja que la efectuada en 2005, cuando se dedicaban 140.000 hectáreas y se produjeron 640 toneladas. Esta sensible disminución de la producción ha sido consecuencia de la intensa lucha contra la producción de drogas adelantada por el país en asocio con los EU. En Colombia, la coca no tiene un arraigo cultural como en Bolivia u otros países andinos, aunque sí se usa tradicionalmente con fines medicinales, sobre todo entre las comunidades indígenas de la Amazonia. Sin embargo, su uso legal no ha sido previsto por la ley, como sucede en algunas regiones bolivianas.

Gráfica 2. Vías conflictivas para escapar de la pobreza en manos de los pobres rurales



* *Ingresar al ejército oficial en Colombia se considera una opción conflictiva en la medida en que en un contexto de guerra, tal actividad supone un enorme riesgo para la vida.*

** *Permanecer como peón tanto en la agricultura, como en las grandes propiedades ganaderas y en muchas empresas de agricultura comercial en Colombia significa, en la mayoría de los casos, estar sometido a condiciones de precaria remuneración y franca explotación.*

La guerrilla, el paramilitarismo, el narcotráfico, la delincuencia y el crítico crecimiento urbano en el país son acicateados por la honda pobreza que afecta a un elevado porcentaje de los habitantes rurales, consecuencia en buena medida de la insostenible inequidad en la distribución de los recursos productivos y el ingreso. El conocimiento, el bienestar y las oportunidades también se concentran dramáticamente en un segmento privilegiado de la sociedad colombiana, mientras que la pobreza, la ignorancia y el hambre se extienden sobre la mayoría de los hogares, minando drásticamente sus posibilidades de realización y felicidad. Es evidente que el modelo de desarrollo perseguido por el país, que ha polarizado la ciudad y el campo, hundiendo en la pobreza y el abandono al sector campesino colombiano, aunado a la concentración pavorosa del poder, la riqueza y las tierras del país, constituyen el origen definitivo de buena parte de la crisis nacional, y explican en buena medida *por qué se derrama la sangre en Colombia...* y es justamente al estudio de este escenario, al cual se dedica la presente obra.

Gráfica 3. Relación causal entre la pobreza rural y algunos de los principales problemas de la sociedad colombiana en un contexto de violencia generalizada



La presente publicación tiene por objetivo describir las condiciones de marginalidad de la población campesina y sus causas, e identificar en qué medida la política agraria implementada en Colombia desde 1950 ha causado un impacto positivo en la promoción del desarrollo rural integral, y específicamente en la reducción de la pobreza rural, como elementos claves para la estabilidad política y la paz del país. La política sectorial agraria persigue usualmente un modelo específico de desarrollo del campo y es una expresión –relativa– de una arquitectura ideológica que encamina el poder modelador del Estado sobre la ruralidad, estimulando, dirigiendo u obstruyendo determinados procesos productivos y sus prácticas, con sus consecuentes implicaciones culturales, sociales, económicas y ambientales.

Por tanto, la política agraria, no obstante sus límites estrictos en el poder modelador del ámbito rural –poder que comparte con otros factores–,⁶ tiene la capacidad de incidir significativamente en las condiciones de vida de los productores y moradores rurales, al favorecer o segregar

6 Múltiples factores determinan la complejidad de la estructura agraria de un país. Adicionalmente a los efectos provocados por la política agraria, súmese las configuraciones causadas por la acción del mercado, los condicionamientos geográficos, la cultura nacional, las estructuras sociopolíticas dominantes, la distribución de los recursos de producción y los grados de organización social de los agentes, factores todos ellos determinantes en el devenir del campo.

actividades agropecuarias de las cuales tales sujetos derivan su ingreso, y al desencadenar o no procesos puntuales de desarrollo social. Por consiguiente, y como corolario de la responsabilidad social del Estado, es pertinente esperar de ella efectos que conduzcan a un desarrollo adecuado de la población campesina, y por ende, a efectos positivos en la reducción de la pobreza rural.

Con el conocimiento de que 3 de cada 4 pobres en el mundo viven en las áreas rurales, que 7 de cada 10 pobres en el mundo son minifundistas o campesinos sin tierra, y que en su mayoría dependen para su sustento de las actividades agropecuarias, las principales agencias multilaterales del planeta (el Banco Mundial, La Oficina para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud, y la Plataforma Global de Donantes entre otros), han instado a los gobiernos del mundo a fomentar el desarrollo de la “Agricultura Campesina”, como valioso instrumento en manos de los países menos avanzados para reducir la magnitud y la profundidad de la pobreza.

Se considera que una política agraria que estimule con énfasis el desarrollo del pequeño campesino tendrá un efecto considerable en la superación de la pobreza, y contribuirá a la distribución más equitativa del bienestar y las oportunidades en el campo. Es así que la “Vía Campesina”, entendida como el modelo de desarrollo rural que se funda en el reconocimiento, prioridad y prevalencia del papel del pequeño productor agrario, en contraposición al modelo de desarrollo rural basado en la producción comercial a escala –fundada en el gran capital, el empleo de maquinaria y el latifundio–, será determinante para aminorar la pobreza y promover sociedades más justas, pacíficas y democráticas.

En consecuencia, al examinar la política agraria nacional en el período de estudio, la investigación valora –no únicamente pero sí principalmente– en qué medida la política ha estimulado mejores condiciones para la vida campesina y el desarrollo de su agricultura, pilares en la reducción de la pobreza rural. Si bien la investigación excede ampliamente el periodo de

movilización global contra la pobreza -iniciativa de reciente data-, y que esta lucha no es un objetivo prioritario de la política agraria en cuanto tal, resulta imperativo señalar que la aplicación de la política debe ser determinante para modificar los patrones de exclusión y miseria que han signado al campo colombiano, en la medida en que constituye la médula de la intervención del Estado sobre la ruralidad. La política agraria tiene la responsabilidad de generar los mecanismos para permitir la dotación de recursos fundamentales para la producción agropecuaria - tales como tierra, crédito, investigación e infraestructura- a los millones de campesinos pobres de la nación. Es por este motivo que el estudio de la política agraria en sus efectos con relación a la pobreza rural resulta fundamental para determinar la sostenibilidad social de la política y la efectividad del Estado en atender sus responsabilidades sociales.

El resultado de la investigación incorpora de manera descriptiva información cualitativa y cuantitativa de la ruralidad colombiana, obtenida mediante la exhaustiva consulta de fuentes secundarias, tales como libros y artículos académicos, planes de desarrollo, reportes emitidos por organizaciones multilaterales dedicadas al Desarrollo, documentos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales del orden nacional, estadísticas oficiales y de organizaciones civiles, publicaciones en internet y sitios web sobre la materia, y artículos de periódicos y revistas. Las conclusiones obtenidas son el resultado de la síntesis y análisis de la información recopilada utilizando un método netamente interpretativo. En tópicos neurálgicos y usualmente controversiales, la investigación se esforzó por recopilar información de las posiciones divergentes a fin de alcanzar una percepción integral de la problemática.

Esta publicación, dividida en tres capítulos, aborda en el primero de ellos aspectos teóricos del fenómeno de la pobreza, tales como su relación con el Desarrollo y la Violencia, y el estudio de su incidencia en el territorio nacional, principalmente en las áreas rurales. Versa también sobre la concentración de la riqueza nacional, la distribución de la tierra rural y el uso del suelo agrario, así como aspectos claves de la Reforma Agraria y sus implicaciones en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

El segundo capítulo explora las más relevantes estrategias agrarias en la lucha contra la pobreza promovidas por las entidades multilaterales atrás mencionadas, dentro del marco del compromiso establecido por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000, que traza como Primer Objetivo del Milenio reducir a la mitad los pobres en indigencia o al borde de ella, teniendo como plazo máximo el año 2015. Como resultado de esta perspectiva, la Vía Campesina como política de reconocido impacto para superar la miseria tiene aquí un privilegiado espacio.

El tercer capítulo estudia la política agraria implementada por el Estado colombiano desde 1950, dando especial atención al periodo a partir de 1990 donde tienen emergencia profundas transformaciones de las instituciones políticas y económicas del país, y el surgimiento de una Nueva Constitución Política, que sancionada en 1991, entraña una compleja mixtura entre el espíritu progresivo y de transformación indispensable para dar respuesta a algunos aspectos de la grave crisis sociopolítica nacional, y la puesta en marcha del modelo neoliberal y sus imperativos económicos e ideológicos. La investigación examina en cada período las acciones de la política agraria y sus efectos en la promoción del desarrollo rural y en la reducción de los extremos grados de pobreza campesina alcanzados por el país.

Se hace evidente que, tomando en consideración la dinámica cíclica de la violencia en Colombia, *si las condiciones estructurales que generan pobreza no son sustancialmente transformadas y la miseria en el campo no es superada, hemos de esperar la eclosión de un nuevo sangriento conflicto colombiano en el curso de las próximas décadas...* y quizá ya no de emplazamiento rural porque ya no quedan habitantes en los campos, sino muy probablemente de emplazamiento urbano, quizá una revolución.

Es un hecho que en el campo convergen las raíces de nuestros más graves problemas, y en el campo encontrarán su solución. Solo una acción firme y estratégica de las comunidades rurales, la Sociedad Civil, la ciudadanía

y el Estado, orientada a revertir estos serios desequilibrios podrá superar y evitar el nuevo colapso, evitar la nueva crisis de la sociedad colombiana que desde ya comienza a fecundarse.

Tabla 1. Caracterización de los más relevantes conflictos políticos armados en Colombia desarrollados principalmente en las áreas rurales. Siglo XX – 2010

Nombre del conflicto armado	Guerra de los mil días	La violencia	Conflicto armado actual
Período	1899 – 1902	1948 – 1953	1995 – 2010*
Participantes	Poderes Regionales vs. Poder Central	Partido Liberal vs. Partido Conservador	Ejército Oficial-Paramilitares** vs. Guerrillas
Principal Interés	Distribución Geográfica del Poder Político	Aniquilación del Antagonista y Control Absoluto del Gobierno	Control Político y Militar del Territorio
Principal Resultado	Estado Centralizado y Unitario (no-federal)	Ruptura de la Cultura Política Partidista y Acuerdo Político del “Frente Nacional”***	Deslegitimación de la guerrilla, fortalecimiento de los partidos de derecha y formación del partido único de izquierda democrática
Ideologías en Disputa	Federalismo vs. Centralismo	Liberalismo vs. Conservatismo	Comunismo vs. Capitalismo

* Definir el periodo que ocupa el actual conflicto armado es tarea compleja. No obstante, es en los años señalados, donde este conflicto alcanza mayor intensidad como resultado de los siguientes hechos: el crecimiento de los grupos rebeldes y el número e impacto de sus operaciones con cobertura nacional; la decisiva y clara participación de los grupos paramilitares; y la profunda gravedad del conflicto en términos de desplazamiento de la población civil y usurpación de tierras.

** La relación entre paramilitares y el ejército oficial no ha sido homogénea regionalmente ni en el curso del conflicto armado. Se han dado formas de asociación para la lucha conjunta contra las guerrillas, así como formas de persecución ante las atrocidades y las acciones delictivas realizadas por paramilitares.

*** En el periodo político colombiano del “Frente Nacional”, ocurrido entre 1958 y 1974, los partidos hegemónicos tradicionales Liberal y Conservador acordaron alternar el gobierno (la Presidencia del país e igual número de representantes en el Congreso y en los gobiernos de las entidades territoriales). Este acuerdo sucedió a la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1952-1957), cuando estos partidos perdieron el control sobre el gobierno como consecuencia de su mutuo sectarismo, debilidad e intento de eliminación física durante el fenómeno de La Violencia.

El diagnóstico equivoco y la Cruel Paradoja

En Colombia se combate con resolución a la guerrilla suponiendo que ella constituye el sustrato de los problemas nacionales. El gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) fundó su prestigio y legitimidad en esta lucha, y destinó grandes sumas del presupuesto nacional para contrarrestar el dominio y la acción que sobre el cuerpo territorial ejercen las fuerzas que se oponen al régimen. Si bien se hacía indispensable llevar la presencia del Estado y la seguridad a extensos territorios controlados por la insurrección y el tráfico de drogas, es un hecho que el gobierno colombiano reiterativo se ocupa de los síntomas de los conflictos nacionales y descuida sus verdaderas causas.

No es indispensable un profundo análisis para reconocer que el carácter excluyente e intransigente del sistema político colombiano durante la mayor parte del siglo XX, la histórica ineptitud de sus gobernantes, la ausencia entre sus élites de un sentido y compromiso por el bienestar colectivo y el desarrollo democrático de la nación, y la excesiva concentración de la riqueza y el disfrute de las oportunidades, han dado la pauta para el surgimiento histórico de la insurrección en Colombia, siendo la rebelión armada de los grupos marginados y su posterior represión una constante en el país. El origen de los actuales grupos guerrilleros y paramilitares guarda relación con procesos que pueden sondearse mucho más atrás en el curso histórico nacional, y de modo frecuente los extremos niveles de pobreza y postración social en los campos han sido factores que nutren fácticamente el crecimiento de estos grupos.

La asimetría en el desarrollo nacional, inclinado a lo citadino y fuertemente excluyente del agro, ha propiciado pandémico un ambiente de pobreza y atraso rural, que insistente alimenta y agudiza la problemática nacional. El campo ha sido un instrumento para extraer riqueza y promover con sus recursos el desarrollo de las ciudades y el crecimiento de los otros sectores económicos. Las políticas públicas encaminadas a brindar desarrollo y bienestar en los campos han carecido del vigor necesario para imprimir hondas transformaciones, y si bien en algunos períodos

han sido portadoras de elementos transformadores, se han enfrentado a obstáculos insalvables en el ámbito político, económico, financiero e institucional, al interior de nuestras fronteras e incluso provenientes del contexto internacional.

De manera sistemática han sido aplicadas políticas orientadas a favorecer el desarrollo exportador agrario, principalmente de la agricultura comercial y a escala, debido a nuestro rol dependiente como exportadores de materias primas y recursos primarios de escaso valor agregado en el mercado mundial. Esta línea de política ha tolerado y ha sido consonante con la inequidad y concentración de la propiedad de la tierra rural, que llega hoy a su paroxismo tras veinte años de fenómeno paramilitar.

Por años la política agraria ha estimulado al latifundista para que se transforme en empresario agrario. Colombia ha tomado la opción de promover el crecimiento agrícola fundado en el apoyo decidido al terrateniente y al sector agro-exportador vinculado al latifundio. La ventaja de este esquema de política se funda en que supone un menor riesgo económico para las inversiones públicas, su gestión es más simple y operable y por ende avanza más rápidamente, favorece al poder político gamonal y clientelista del orden regional y local, y por obvias razones es más rentable en el corto plazo... todo esto porque el punto de partida es el terrateniente que controla el poder político en sus áreas de influencia, lo que facilita el consenso requerido por la política, y porque disfruta de redes sociales poderosas, y posee recursos económicos suficientes, conocimientos especializados y habilidades para los negocios. Desafortunadamente, el revés de la moneda es que este esquema de desarrollo es esquivo y doloroso para el pequeño campesino, que por falta de verdadero y eficaz apoyo para su bienestar y progreso, se empobrece y se desplaza.

Latinoamérica exhibe la más vertiginosa tasa de expansión urbana del mundo por cuenta de la apremiante situación campesina y su desplazamiento en el continente. La teoría de Currie, en la misma

línea que el Labor *surplus model de Lewis*,⁷ fue aplicada con ímpetu en nuestro territorio agrario: el sueño de una industrialización acelerada y el énfasis en la creación de polos de desarrollo con base en la transferencia de mano de obra rural hacia las ciudades agudizó las políticas que desprotegieron y desarraigaron a los habitantes agrarios. Sólo en zonas muy localizadas sobrevivieron las estructuras campesinas de mediana propiedad, mientras el resto del país exacerbó el esquema opresivo de latifundio-minifundio, oportunidad y miseria.

Todavía inconscientes de la gravedad de estos hechos y sus funestas consecuencias, ahora atrapados en dinámicas de internacionalización del capital y penetración del comercio multinacional, la protección y el impulso al campesinado pierde aún más terreno. Los gobernantes están en medio de una grave encrucijada y tratan de sortear y controlar una situación que a todas luces se les escapa de las manos. Están conminados a promover el desarrollo agrario -de una ruralidad social destruida por la pobreza y por la violencia- sujetos a un esquema liberal del comercio que nos hace cada vez más dependientes y vulnerables, forzados a seguir unos específicos lineamientos de reducción de la intervención del Estado, y con recursos minados por la transferencia permanente de divisas al exterior para satisfacer las apremiantes exigencias de pago de la deuda externa (alrededor del 30% del Presupuesto Nacional anual se destina para el servicio de la deuda en el caso colombiano). Como resultado, la política agraria actual descuida su responsabilidad social y no prioriza las necesidades de desarrollo de los millones de seres humanos que aún permanecen en los campos.

7 Teorías económicas del desarrollo dominantes durante la II postguerra que propendían por un desarrollo industrial con base en el desplazamiento de mano de obra rural hacia los nuevos nodos de producción urbana. El modelo dual de Arthur Lewis señalaba que el excedente de mano de obra no productivo existente en el campo debía desplazarse hacia el sector industrial, sin que por ello el sector agrario sufiera algún impacto negativo. Para Lauchlin Currie, por su parte, el problema agrario no era un problema de la estructura agraria en cuanto tal, sino un problema de una precaria demanda de productos agrarios, que se vitalizaría con el crecimiento del sector industrial; por tanto, el éxodo campesino que apalancaría el desarrollo industrial era para ambos teóricos, no sólo posible sino aconsejable.

Aproximadamente el 40% de la población del país es rural,⁸ y un amplio segmento depende para su sustento directamente de la producción agropecuaria. La frágil política de desarrollo rural que exhibía el pugnado Estatuto Agrario establecido en el 2007 y sus leyes, que dominaron el escenario rural durante los últimos años de la década del 2000, no se orientaba a evitar el paulatino empobrecimiento y el aumento del desarraigo campesino, la liquidación de sus economías, la inseguridad alimentaria y la anulación de la diversidad agrícola. En síntesis, significaba un retroceso para el proyecto de vida campesino y de la democratización del bienestar rural.

El campo colombiano se enfrenta en el siglo XXI a una política agraria que opta por el gran capital, por el gran propietario de tierras (a pesar de las expectativas creadas por el gobierno del actual Presidente Juan Manuel Santos -2010-2014- que promete revertir el despojo de tierras campesinas provocado por la mafia y los paramilitares en los últimos veinte años), por la multinacional de los alimentos, por el empresario competitivo que ha demostrado éxito, haciéndolos protagonistas definitivos del desarrollo rural, con la esperanza tantas veces frustrada de que el enriquecimiento de los pocos, redundará en el bienestar de los muchos... Nos enfrentamos pues a una política que procura estratégicamente seguir recomponiendo las estructuras existentes para el proyecto agro-exportador y agroindustrial en manos de grandes capitalistas, consonante con una visión del Desarrollo propia de los tiempos actuales y sometida por la premisa ideológica que afirma que el libre comercio de bienes y capitales, la especialización productiva para el mercado mundial y la arbitraria apertura de los mercados internos es la mejor vía para alcanzarlo, todo esto ajustado y de cara al pacto

8 El número de habitantes rurales en Colombia (definidos en el censo poblacional 2005 como los que no viven en las “cabeceras municipales”) ha tenido un aumento en términos absolutos, entre 1973 y 2005, al pasar de 9.3 millones a 11.8 millones aproximadamente, aunque su participación porcentual en el total de la población cayó de 41% al 31%. Si el concepto de rural se extiende en el ámbito de lo censal a aquellas localidades con una población menor a 10 mil habitantes en la cabecera municipal, se tendría que la población rural llega al 42% del total, es decir aproximadamente 18.5 millones en el último censo, lo que le imprime al país un carácter más rural de lo que se estima usualmente. Pérez Correa, Edelmira & Pérez Martínez, Manuel. El sector rural en Colombia y su crisis actual. Cuadernos de Desarrollo Rural No. 48. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia. 2002. Página 38.