

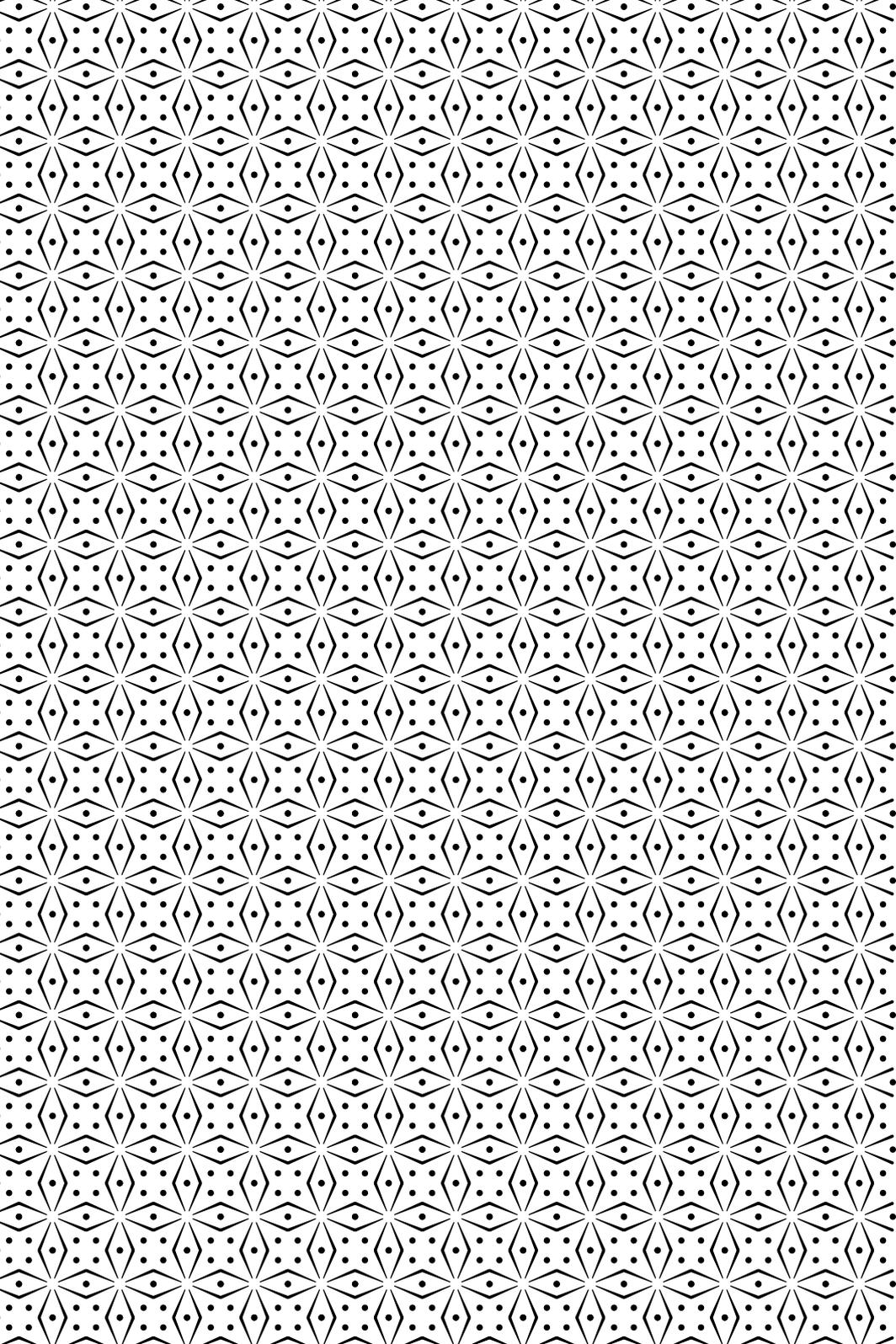


# Tierra: ¡tanta y tan lejos!

---

DARÍO FAJARDO MONTAÑA

Universidad de los Andes  
Universidad Nacional de Colombia  
Instituto CAPAZ  
Centro para la Educación Política  
Universidad de Ibagué





**Tierra:  
itanta y  
tan lejos!**





# Tierra: ¡tanta y tan lejos!

**DARÍO FAJARDO MONTAÑA**

Universidad de los Andes  
Universidad Nacional de Colombia  
Instituto CAPAZ  
Centro para la Educación Política  
Universidad de Ibagué

Nombre: Fajardo Montaña, Darío Alcides, autor. | Silva Aldana, Johana, autor de texto adicional.

Título: Tierra; ¡tanta y tan lejos! / Darío Fajardo Montaña.

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes : Universidad Nacional de Colombia : Centro para la Educación Política : Instituto CAPAZ ; Ibagué : Universidad de Ibagué, 2022. | xvi, 256 páginas : ilustraciones ; 14 x 21 cm. + 3 cartillas | Colección Formación Política para Todos

Identificadores: ISBN 9789587981742 (rústica) | 9789587981759 (electrónico)

Materias: Territorio nacional – Colombia | Propiedad de la tierra | Tenencia de la tierra | Uso de la tierra

Clasificación: CDD 333.009861–dc23

SBUA

Primera edición: abril del 2022

© Darío Fajardo Montaña

© Darío Fajardo Montaña y Johana Silva Aldana, por las cartillas

© Universidad de los Andes, Vicerrectoría de Investigación y Creación, Ediciones Uniandes; Universidad Nacional de Colombia, Centro para la Educación Política; Universidad de Ibagué; Instituto Capaz

Ediciones Uniandes

Carrera 1.ª n.º 18A-12, bloque Tm

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: (60-1) 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

<http://ebooks.uniandes.edu.co>

[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

ISBN *e-book*: 978-958-798-175-9

DOI: <http://dx.doi.org/10.51573/2022.01>

Corrección de estilo: Martha Méndez

Diseño y diagramación: Angélica Ramos

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

<b>LISTA DE RECURSOS GRÁFICOS</b>	<b>ix</b>
-----------------------------------	-----------

**INTRODUCCIÓN**

¿POR QUÉ ESTE LIBRO?

<i>TIERRA: ¡TANTA Y TAN LEJOS!</i>	<b>xi</b>
------------------------------------	-----------

**CAPÍTULO 1**

<b>Descripción del territorio</b>	<b>1</b>
-----------------------------------	----------

¿Qué entendemos por <i>la tierra</i> ?	<b>1</b>
--	----------

¿Cómo se formó este espacio geográfico?	<b>3</b>
---	----------

La ocupación del territorio	<b>7</b>
-----------------------------	----------

¿Cuáles fueron los pueblos originarios del actual territorio colombiano?	<b>10</b>
---	-----------

¿Cómo fueron incorporadas las comunidades afrodescendientes y se formaron sus asentamientos?	<b>14</b>
--	-----------

¿Cuál ha sido la historia del mestizaje? ¿Cómo ha sido la formación del campesinado?	<b>18</b>
---	-----------

Formación del campesinado	<b>21</b>
---------------------------	-----------

¿Qué son las “regiones”? ¿Cómo se han configurado? ¿Por qué son diferentes las naturales de las socioculturales?	23
La estructura de las regiones	28
¿Cómo se ha ordenado nuestro territorio?	32

## CAPÍTULO 2

### Conflicto agrario 39

Transformación de territorios según su uso	40
¿Qué tanta tierra tenemos? ¿Cómo está distribuida?	40
El aprovechamiento agrícola y pecuario: ¿dónde están las mejores tierras y cómo se están utilizando?	47
Distribución y uso de los suelos en la oferta de alimentos	55
¿Cómo se ha configurado nuestra alimentación y cómo ha sido la formación de nuestro patrimonio genético?	58
Los alimentos en las crisis	62
La minería	69
Usurpación y desplazamiento	70
Construcción de la frontera agraria	83

## CAPÍTULO 3

### El debate: visiones del problema 105

El Estado: propuestas institucionales	105
Los gremios	120

Sobre el campesinado	<b>131</b>
El narcotráfico	<b>136</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Perspectivas para solucionar el problema de la tierra</b>	<b>155</b>
El tema agrario en el Acuerdo Final de Paz	<b>155</b>
Las propuestas de los empresarios	<b>157</b>
El dilema de la construcción pacífica de los territorios	<b>160</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>165</b>
<b>FILMOGRAFÍA SUGERIDA</b>	<b>175</b>
 <b><u>CARTILLAS</u></b>	
<b>CARTILLA 1</b>	
<b>La tierra en Colombia: ¿dónde estamos?</b>	<b>179</b>
Presentación	<b>183</b>
¿Qué es la tierra?	<b>185</b>
La tierra en Colombia: el campo y la ciudad	<b>188</b>
Del campo a la ciudad	<b>195</b>

Realidades urbanas y rurales **198**

Referencias **215**

## **CARTILLA 2**

**La tierra: cifras y conflictos** **217**

Presentación **219**

¿Cómo está distribuida la tierra en Colombia? **221**

¿Usamos la tierra de manera adecuada? **227**

La frontera agrícola **232**

Otras problemáticas relacionadas  
con la tenencia de la tierra **234**

Conflictos por la tierra: intereses y actores **235**

Referencias **241**

## **CARTILLA 3**

**Complejidad de los conflictos  
por la tierra: estudio de caso** **243**

Presentación **245**

Estudio de caso: Conflicto por la tierra  
en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó **247**

Referencias **255**

## LISTA DE RECURSOS GRÁFICOS

---

### Mapas

<b>MAPA 1.</b> Ubicación geográfica de Colombia	<b>5</b>
<b>MAPA 2.</b> Regiones naturales de Colombia	<b>6</b>
<b>MAPA 3.</b> Población indígena	<b>13</b>
<b>MAPA 4.</b> Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	<b>17</b>
<b>MAPA 5.</b> Regiones culturales de Colombia	<b>25</b>
<b>MAPA 6.</b> Áreas protegidas de Colombia	<b>41</b>
<b>MAPA 7.</b> Vocación y uso de los suelos	<b>49</b>
<b>MAPA 8.</b> Zonas protegidas, solicitudes y títulos mineros	<b>71</b>

### Tablas

<b>TABLA 1.</b> Vocación de los suelos en Colombia	<b>40</b>
<b>TABLA 2.</b> Uso de los suelos en Colombia	<b>40</b>
<b>TABLA 3.</b> Resultados Muestra Agropecuaria (1954)	<b>42</b>
<b>TABLA 4.</b> Distribución de la propiedad según tamaño y superficie 1960-2011	<b>43</b>
<b>TABLA 5.</b> Colombia: Coeficientes de suficiencia de la producción nacional para grupos de productos 1960-1987	<b>59</b>
<b>TABLA 6.</b> Temporalidad, marco normativo de intentos de reforma agraria y desarrollos políticos	<b>118</b>

## Gráficos

<b>GRÁFICO 1.</b> Volumen importaciones de origen agropecuario y agroindustrial (millones de toneladas)	<b>64</b>
<b>GRÁFICO 2.</b> Valor importaciones de origen agropecuario y agroindustrial (millones de dólares)	<b>64</b>
<b>GRAFICO 3.</b> Inversión en reforma agraria 1995-2008	<b>116</b>
<b>GRÁFICO 4.</b> Producción agrícola 2010-2018 (Ton /año)	<b>125</b>
<b>GRÁFICO 5.</b> Área sembrada en cultivos de coca 1999-2018	<b>138</b>
<b>GRÁFICO 6.</b> Precio de clorhidrato de cocaína 1991-2018	<b>139</b>

## INTRODUCCIÓN

### **¿POR QUÉ ESTE LIBRO? TIERRA: ¡TANTA Y TAN LEJOS!**

---

Este texto se propone aportar a la educación política para los ciudadanos y las ciudadanas corrientes sobre la problemática de la tierra, en general, y en el país, en particular. Este propósito de educación política se inscribe en la búsqueda de viabilidad para alcanzar transformaciones en el actual régimen de tierras, en beneficio de una democratización del campo y del país.

La iniciativa parte de una preocupación fundamental: la discrepancia entre la importancia del tema de la tierra y las relaciones económicas, políticas y culturales asociadas a ella, y el desconocimiento existente en torno a éstas en el común de la población, en particular la urbana. Ante esta inquietud, ha surgido el propósito de plantear un programa de formación política accesible para todas las personas, a través de un trabajo educativo sobre la tierra y dar un primer paso con la producción y difusión de este libro y sus apoyos. Los materiales estarán dirigidos a personas comunes, en especial no informadas, con el fin de comunicar, informar, discutir y crear un conocimiento básico sobre qué significa la tierra, qué representa para nuestra sociedad y por qué es importante.

Se trata de un problema complejo sobre el cual existen diferentes posiciones y las soluciones no son mecánicas ni simples. Se busca explorar su significado, magnitudes, relaciones con el conflicto social y las soluciones que han planteado distintas personas. Si bien existen muchas y variadas expresiones técnicas, históricas, políticas, artísticas (literarias, pictóricas, fílmicas y dramáticas), por diferentes razones no han logrado interesar al

público en general y éste se ha convertido en un tema de “especialistas”. Avanzado el siglo XXI, cuando Colombia intenta recorrer el camino de la terminación de una larga guerra de más de cincuenta años, muchos se preguntan: ¿Y por qué esta guerra? ¿Por qué se dice que esta guerra tiene que ver con la tierra? ¿No tenemos acaso muchas tierras? Vamos a intentar responder estas preguntas.

Si se quiere transformar esa realidad es necesario construir una ideología, como “visión del mundo” y como propuesta que favorezca la apreciación de este tema como foco de discusión, que permita valorarlo, comprenderlo e impulsar acciones que conduzcan a su transformación.

La problemática de la tierra debe abordarse también desde una perspectiva teórica que permita apreciar su complejidad; propongo hacerlo en el marco de lo que el geógrafo Henri Lefebvre llamó la *producción social del espacio*. ¿A qué hacía referencia? En primer lugar, a la concepción misma de la relación de la sociedad con su entorno, con el espacio que la rodea, entendida como algo dinámico, fluido, cambiante y mutable. Los elementos que configuran esa vinculación son de diversa naturaleza: son seres vivos, como plantas y animales; son también minerales, formas de energía, que se comportan de manera propia; en su desenvolvimiento, en los tiempos y velocidades de ese desenvolvimiento, su formación, transformación y descomposición. La sociedad humana actúa dentro de ese medio, interactúa con él, incide en él y es incidida por sus componentes: se transforma transformando y es transformada por el entorno que, a su vez, ha sido transformado, en medio de relaciones físicas y químicas.

En las sociedades humanas también actúan factores de distinta índole: biológicos, genéticos, los que se han denominado *económicos*, pero también *sociales*, *históricos*, los hechos *culturales* y *políticos*. Todos ellos actúan dentro de las sociedades y, de alguna manera, se proyectan hacia ese entorno cambiante: cualquier sociedad ha actuado y actúa dentro de esas dinámicas.

Dicho de otra manera, para sobrevivir y proyectarse en el tiempo las sociedades han de actuar dentro de sus espacios: para alimentarse, protegerse, reproducirse y demás funciones de la vida —incluyendo las espirituales, religiosas, políticas e ideológicas—, ha de articularse con su entorno, incluso en medio de conflictos, y en esa articulación deja las marcas de lo que es esa sociedad: su ordenamiento, sus prioridades, sus haberes técnicos, sus valores; marca su entorno con ellos. Toda esta relación configura la “producción social del espacio”; son las marcas que imprimen las sociedades en su ambiente.

Ahora bien, ese ambiente “marca” igualmente a las sociedades que se transforman en su interior; esta huella fue interpretada por algunos pensadores como “determinación”: el ámbito geográfico *determina* a las sociedades. Podría pensarse, no obstante, que habría un *condicionamiento* en lugar de una *determinación*, dependiendo en alguna medida de los desenvolvimientos técnicos y tecnológicos de las sociedades: una formación social que dispusiera de ciertos desarrollos en sus técnicas de construir albergues estaría condicionada, menos determinada por las condiciones climáticas que otra que no contara con ellos, y así en las distintas esferas de la vida y la práctica social.

Al pretender la lectura y posterior interpretación de nuestro desenvolvimiento como sociedad, la perspectiva de la producción social del espacio puede ser un lente de aproximación con alcance profundo en esos ejercicios. La *tierra* y las relaciones que implica pueden adquirir matices que permiten no solo comprender dinámicas políticas, económicas y culturales que puedan ser mejor entendidas y compartidas por el conjunto de la sociedad, sino que también inviten a un compromiso más activo, constructivo y eficaz en términos de las relaciones con el entorno. Es desde esa óptica que podría intentarse la lectura del texto que proponemos. ¿Cómo se ha producido ese espacio? ¿Es homogéneo o diferenciado? ¿Qué razones explicarían sus diferencias? ¿Qué relaciones existen entre las ciudades y el campo? ¿Y entre

los distintos tamaños de ciudades? Se trata de un proceso que, en el marco de las dinámicas de las agriculturas, podríamos proponer como la “construcción social de la *frontera agrícola*”, entendida como el conjunto de este espacio, sus núcleos internos y sus bordes, dentro de los procesos de su apropiación, su control y sus aprovechamientos, histórica y ambientalmente condicionados.

Se ha acogido una perspectiva histórica planteada en dos vías: la primera representada por una breve exposición sobre algunas de las condiciones actuales de la problemática agraria, que respondería a la pregunta *¿en dónde nos encontramos en aspectos básicos?* La segunda busca respuestas en una “larga duración”, iniciada en los poblamientos originarios y sus desarrollos hasta el presente. Con respecto a las fuentes, este escrito se apoya en una bibliografía amplia, recogida al final. Se presenta un listado de obras de referencia básicas que pueden ser consultadas por quienes deseen profundizar en los temas que abordaremos. Como parte de las referencias se ha incluido una selección de obras literarias colombianas, así como otra, de producciones filmicas igualmente ilustrativas de la problemática de la tierra.

# Descripción del territorio

## ¿Qué entendemos por *la tierra*?

Distintas caracterizaciones del país realizadas por la comunidad de investigación nacional e internacional (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2015; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2011; DANE 2015; *Informe nacional de desarrollo humano* [PNUD] 2011; Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina [PIADAL] 2011) coinciden en señalar tanto el mayor peso relativo del sector rural —en comparación con otros países en condiciones similares de desarrollo— como las relaciones entre las características del régimen de propiedad rural, en particular la concentración de la propiedad, el prolongado conflicto armado interno y la prevalencia de la pobreza. Contrasta con esta caracterización la baja pertinencia de las políticas públicas, en especial las referidas a la distribución de la propiedad, el desarrollo rural en términos de la dotación de vías terciarias y otras infraestructuras sociales, el fortalecimiento de la institucionalidad en la ruralidad y, sobre todo, en las que se han denominado “áreas dispersas”.

A pesar de la importancia de la tierra y los procesos relacionados con ella —como son la alimentación, la pobreza y el empleo, la representación política, en la medida en que guarda

relación directa con las formas de propiedad y la participación electoral y la preservación del patrimonio ambiental, entre otros temas— no constituye, al menos en los medios urbanos, un motivo de preocupación o de movilización política: pareciera haberse creado su invisibilización, aun en parte importante de los ámbitos académicos.

En la trayectoria histórica del país, la tierra ha tenido centralidad, precisamente por su peso específico en el sistema económico y político vigente, como ocurrió en el proceso de transición de mediados de la década de 1920 a la de 1940 y durante los años cincuenta. Como resultado de la sensibilización producida a través de distintos medios, como los debates políticos, las movilizaciones de sectores sindicales, la literatura y el arte, se creó un clima favorable al surgimiento de propuestas políticas que se tradujeron en algunos cambios en el ordenamiento agrario, encaminados a buscar consonancia con los cambios que estaban ocurriendo en el mundo y en el país.

En las circunstancias actuales, ante la persistencia de procesos como los desplazamientos forzados de comunidades rurales, la prevalencia de la pobreza rural, la violencia —en particular contra los liderazgos locales— y la agudización de la vulnerabilidad alimentaria, adquieren una relevancia especial las iniciativas dirigidas a producir transformaciones sustantivas en el ordenamiento político y económico que los origina. Son esas estructuras de la propiedad y el uso de la tierra como bases del sistema de relaciones entre las ciudades y el campo las que es necesario transformar, pero eso solo será posible si se producen cambios en la percepción y valoración de su importancia para el conjunto de la sociedad.

A partir de los antecedentes señalados, se trazó el objetivo de preparar un escrito que explique cuáles han sido los significados de la tierra, los conflictos de carácter ambiental, social, económico y político asociados a ella, sus magnitudes como problema, las condiciones que los han desencadenado, sus posibles

soluciones y los requisitos que pueden tener estas acciones en cuanto a las intervenciones de la sociedad y del Estado. La narrativa desarrollada en cada uno de los capítulos presenta las argumentaciones previstas e incorpora los planteamientos de distintos interlocutores representativos de los movimientos agrarios, así como de los sectores empresarial, académico y técnico.

Partimos de preguntarnos ¿Qué es la tierra? ¿Por qué importa? Su origen es la palabra latina *terra*, posiblemente nacida del griego *terséno*, expresión de ‘secar’. Con ella se designa al planeta que habitamos, su porción seca, lo opuesto al agua. Es también el planeta que habitamos o la porción de éste no ocupada por el mar; es igualmente el lugar donde nacimos, el espacio destinado al cultivo. Todas las relaciones entre las personas están vinculadas de una manera u otra con la tierra; donde vivimos y trabajamos, donde obtenemos lo que comemos, por donde nos transportamos, donde nos relacionamos con otras personas y con las cosas, donde ocurren los conflictos...

Las ciencias geográficas nos acercan a algunas respuestas, comenzando por la ubicación del país, sus componentes naturales y sus combinaciones, los ecosistemas y, frente a ellos, sus transformaciones, los accidentes geográficos (montañas, ríos, ciénagas, playas, mares, bosques, selvas y llanuras), la conformación de las regiones naturales y la huella de la acción humana: plantas domesticadas y alimentos, las dietas, sus cambios; las ciudades, las vías, la destrucción y la transformación de los ecosistemas.

## ¿Cómo se formó este espacio geográfico?

Empecemos por conversar sobre las ideas de *espacio geográfico* y de *territorio*, partiendo de lo que el geógrafo Bernardo M. Fernandes (2009) propone: la noción de *espacio geográfico* representaría la totalidad de la superficie, en la cual confluyen los distintos ámbitos que nos rodean: la atmósfera, la hidrósfera, la litósfera, la antropósfera, en tanto que el territorio sería una

porción delimitada del anterior en términos políticos, económicos o culturales. El *territorio*, objeto de un determinado ordenamiento, se entiende como el conjunto de componentes bióticos y abióticos: el suelo y sus elementos químicos, el relieve y sus accidentes, las aguas, el clima, la fauna y la flora. Estos componentes del medio se convierten en *recursos* (renovables o no renovables), según el significado que tengan para las comunidades asentadas en ese espacio o para otras, con intereses y acceso a ellos.

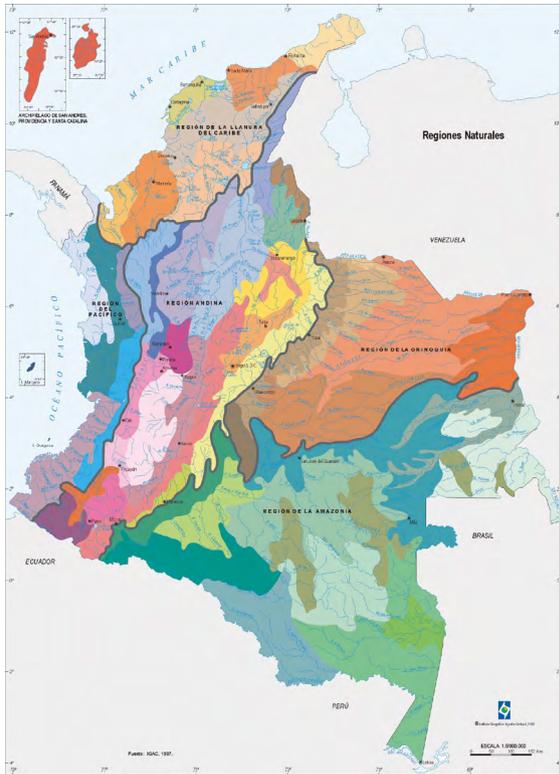
En su libro *Perfil ambiental de Colombia* (1990), la arquitecta Diana Pombo decía: “Si se quisiera sintetizar en una palabra la característica más relevante que define a Colombia desde el punto de vista ambiental esta sería *diversidad*” (7). En efecto, la posición geográfica de nuestro país le marca una serie de características propias que lo hacen particularmente heterogéneo. Está situado en la esquina norte de Suramérica (véase el mapa 1), en una punta del puente que nos une con Centroamérica y Norteamérica, lo cual nos hace vecinos del Océano Pacífico y del mar Caribe, de la Orinoquia y la Amazonia, y de la cordillera de los Andes. Comprende 1.141.748 km<sup>2</sup> en su porción continental y 928.660 km<sup>2</sup> en la marítima. La primera incluye cinco grandes regiones naturales: caribe, andina, pacífica, Orinoquia y Amazonia; la porción marítima comprende parte del litoral Pacífico y parte del Caribe, en cada uno de los cuales están localizados islas, islotes y cayos (véase el mapa 2).

Esta superficie se encuentra dispuesta sobre la línea ecuatorial e incorpora tres formaciones de la cordillera andina (Occidental, Central y Oriental), con elevaciones que abarcan desde el nivel del mar hasta alturas superiores a los 5500 m. Dentro de ellas se han formado numerosos páramos, ríos, valles, cuencas, humedales, altiplanos, terrazas, sabanas, selvas y llanuras selváticas. Estas condiciones producen dinámicas climáticas que han contribuido a la formación y coexistencia de una inmensa cantidad y diversidad de especies biológicas, lo cual hace de Colombia un país inmensamente diverso: *megadiverso*.



**MAPA 1.**  
Ubicación geográfica de Colombia

Fuente: <https://mapadecolombia.org/mapa-de-ubicacion-de-colombia>



**Regiones naturales**

**Región Insular**

- Archipiélago, islas e islotes del Caribe
- Islas y cayos del Pacífico

**Región Llanura del Caribe**

- Península de La Guajira
- Sierra Nevada de Santa Marta
- Delta del río Magdalena
- Sabanas del Caribe
- Valles de los ríos Sinú y Alto San Jorge
- Depresión Momposina
- Golfo de Urabá

**Región del Pacífico**

- Sector norte de las estribaciones occidentales de la Cordillera Occidental
- Sector sur de las estribaciones occidentales de la Cordillera Occidental
- Serranía del Baudó
- Valles aluviales ríos Atrato y San Juan
- Llanuras costeras del Pacífico

**Región Andina**

- Nudo de los Pastos
- Fosa de la Paila

- Sector nororiental de la Cordillera Occidental
- Altiplano de Popayán
- Valle del Cauca
- Cañón del Cauca
- Macizo Colombiano
- Cordillera Central meridional
- Macizo volcánico
- Montaña antioqueña
- Alto Magdalena
- Magdalena Medio
- Vertiente magdalense de la Cordillera Oriental
- Altiplano cundiboyacense
- Montaña santanderiana
- Fosa de los ríos Suárez y Chicamocha
- Macizo de Santurbán
- Catatumbo
- Serranía de los Motilones
- Vertiente Llanera Cordillera Oriental
- Vertiente Amazónica Cordillera Oriental

**Región de la Orinoquia**

- Piedemonte Llanero
- Llanuras de desborde del Piedemonte
- Llanuras del río Meta

- Llanuras del río Orinoco
- Llanuras de los ríos Meta y Guaviare
- Pantanos del río Arauca
- Serranía de la Macarena

**Región de la Amazonia**

- Piedemonte amazónico
- Llanuras altas y dissectadas del río Caquetá
- Llanuras de los ríos Guaviare e Inírida
- Confluencia de la red andina en los ríos Putumayo y Caquetá
- Penillanuras al sur de Puerto Inírida
- Llanuras entre los ríos Inírida y Yari
- Amazonia meridional
- Llanuras de los ríos Igará Paraná y Putumayo
- Confluencia de los ríos Apaporis - Caquetá
- Serranías y montes islas
- Llanuras de desborde confluencia Guaviare e Inírida en el río Orinoco
- Llanuras aluviales dissectadas, terrazas de los ríos Caquetá, Yari y Mirití - Paraná

— Limite de región

**MAPA 2.**

**Regiones naturales de Colombia**

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2002).

En este medio se han formado diversos tipos de suelos con una gran disponibilidad de aguas: dentro de su superficie total, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), Colombia cuenta con 26,5 millones de hectáreas con vocación agrícola, lo cual lo convierte en uno de los países con mayor disponibilidad de suelos con potencial agrícola, al tiempo que ocupa el puesto 16 en disponibilidad anual de agua por habitante (50.000 m<sup>3</sup>).

## La ocupación del territorio

Cabe preguntarnos ¿cómo ocurrió el proceso de ocupación del actual territorio colombiano?

La presencia humana en América posiblemente lleva más de veinte mil años. Fueron poblaciones constructoras de variadas culturas que contribuyeron durante siglos a producir este patrimonio, configurando, transformando y articulando paisajes, seleccionando y domesticando plantas de usos alimenticios, medicinales, fibras y textiles y de otros usos, preservando así un valioso patrimonio genético. Esto se corrobora en el hecho de que Colombia es uno de los países que mayores aportes han realizado al inventario de plantas domesticadas.

En nuestro caso, la heterogeneidad de los ecosistemas, combinada con la variedad cultural de los pueblos que construyeron sus territorios tempranos, dio lugar a una gran diversidad de sistemas productivos. En ellos encontramos desde comunidades que durante siglos se sustentaron de la recolección de moluscos (concheros del litoral Caribe), hasta los sistemas hidráulicos de las ciénagas de La Mojana, los asentamientos de la Sierra Nevada de Santa Marta (ika, kogi y kankuamo), del interior andino (muisca, tunebo y misak), la Orinoquia (sikuani, nukak, guahibo, tucano) y la Amazonia (cubeo, miraña y witoto) y la costa del Pacífico (epedara).

La imposición colonial, al tiempo que deshizo muchas de las comunidades aborígenes, fue también el marco de una recomposición social, de la cual formaron parte los distintos núcleos del campesinado colombiano. La Administración estatal se articuló sobre las redes de ciudades y sus espacios de influencia, como las haciendas, encomiendas y minas, lo que dejó grandes territorios fuera de su control. En el entorno de los asentamientos gobernados por el Estado español se configuraron núcleos aldeanos de indios, mestizos y blancos ligados a las actividades agrícolas, artesanales y mineras que sirvieron de soporte a los vínculos con la metrópoli.

Al margen de esos asentamientos se conformaron igualmente comunidades independientes de indios, negros cimarrones y mestizos, fugados los primeros de las reducciones y los segundos de las minas y haciendas, todos ellos en rebeldía frente al poder colonial. Estos asentamientos fueron los palenques cimarrones (quilombos en Brasil) localizados en las selvas interiores de las sabanas del Caribe, y las “rochelas” distribuidas en algunas de las fragosidades de las cordilleras (los “arcabucos” de los informes coloniales), estudiadas por la historiadora Marta Herrera (2002).

Estos asentamientos mantuvieron intercambios con núcleos indígenas que el Estado colonial no logró dominar, como fueron los panches, pijaos, chimilas, yariguís de la cuenca alta y media del Magdalena, chimilas de las planicies caribeñas, kunas del Urabá, baris del norte santandereano, wayuus de la península de La Guajira, sikuanis y otras numerosas etnias de la Orinoquia y la Amazonia. Las relaciones entre estas comunidades y el establecimiento colonial siempre fueron beligerantes, pues tanto este último como las haciendas buscaron dominarlas como fuentes de mano de obra y tributos, mientras que las comunidades libres no cesaron de hostigar los bordes y accesos del espacio colonial.

A finales del siglo XVIII y ya en el ocaso de la dominación española, campesinos y artesanos comuneros del actual oriente santandereano y de otras provincias encendieron las primeras

protestas contra el régimen colonial, lo que contribuyó tempranamente a la formación del proyecto político de la emancipación. Buena parte de los sobrevivientes de las comunidades originarias se mezcló con españoles, criollos y descendientes de los esclavos africanos y formó una población *mestiza* mayoritaria, de campesinos, jornaleros y vaqueros, artesanos, pequeños comerciantes y mineros, y transportadores (arrieros y bogas en los ríos). Durante la segunda mitad del siglo XIX la apropiación de las tierras baldías planteó severos retos a este campesinado. Para ese entonces, y en función del pensamiento liberal individualista, la dirigencia del Estado impulsó la expropiación de los bienes de las comunidades religiosas e indígenas, proceso conocido como la *desamortización de bienes de manos muertas*. Según algunos historiadores, gracias al traspaso de las tierras de la Iglesia al patriciado republicano ocurrió el tránsito del *latifundio eclesiástico* al *latifundio laico* (Tirado Mejía 1968).

Los beneficiados por la adquisición de estas tierras y por las concesiones hechas por los altos funcionarios del Estado a particulares para garantizar la construcción de vías extendieron sus pretensiones sobre tierras baldías en donde se albergaban colonizaciones campesinas que también reclamaban estas tierras como propias. Los hacendados, apoyados en la fuerza de sus bandas armadas y por las “guardias departamentales” exigieron a estos campesinos el pago de rentas en trabajo o en especie como condición para permanecer en esas tierras, lo cual desató extendidas protestas campesinas en los dos primeros decenios del siglo XX, espléndidamente estudiados por la historiadora estadounidense Catherine LeGrand (1988), entre otros autores. La resistencia campesina frente a la apropiación monopólica de las tierras representó la opción de una sociedad más igualitaria, basada en la pequeña y mediana propiedad.

En medio de esta historia de tensiones y conflictos se afianzaron los diversos tipos de comunidades campesinas que encontramos en el presente y que abarcan desde los núcleos veredales

andinos de mestizos e indígenas hasta los asentamientos de afrodescendientes del Pacífico y Medio y Bajo Atrato. Parte de la riqueza cultural de cada una de ellas son sus rasgos propios en los patrones de localización y vivienda, sistemas familiares, usos del suelo y demás recursos, incluyendo los alimentarios y medicinales, folclor y otros acervos.

La derrota del reformismo liberal a finales de la década de 1930, reafirmada con la guerra civil de los años cincuenta (Berry 2017), cayó en gran parte sobre los hombros del campesinado. Las masacres de comunidades enteras y el consecuente desmantelamiento de las colonizaciones y parcelaciones del norte del Valle, gran Caldas, Tolima y occidente de Cundinamarca obligaron a los sobrevivientes a iniciar nuevas colonizaciones en el alto Ariari y a grandes desplazamientos hacia las ciudades en los años sesenta del siglo pasado.

Colombia, al igual que otros países latinoamericanos hacia la década de 1960, vivió una urbanización acelerada, relacionada con los cambios económicos y técnicos que venían ocurriendo en la región. Tal como lo recogió la literatura sociológica, antológicamente representada por los escritos de Oscar Lewis, cada país marcó esta experiencia con sus particularidades; la nuestra fue el papel que la Violencia —como se sigue llamando a la guerra civil de los cincuenta— desempeñó y sigue desempeñando en la expulsión de las comunidades rurales.

## ¿Cuáles fueron los pueblos originarios del actual territorio colombiano?

La caracterización de *pueblos* acogida por las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial contempla la continuidad histórica precolonial, el desarrollo de territorios propios, su determinación de guardar y transmitir estos territorios y su identidad étnica como base de su existencia,

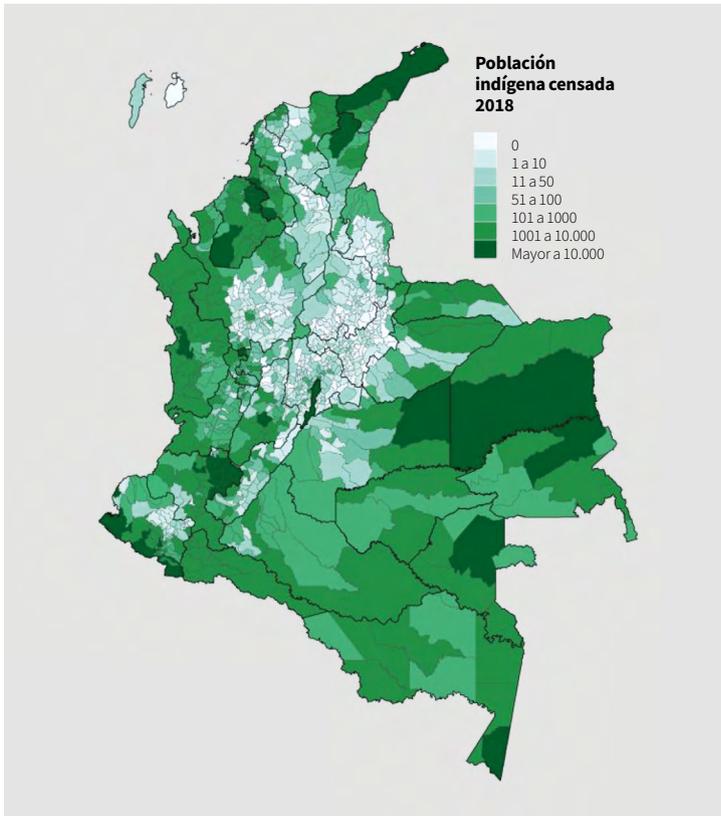
una cultura, instituciones y sistemas legales propios y producción dirigida principalmente a la autosubsistencia, condiciones que guardan correspondencia con el concepto de etnia en los países de América Latina. En el caso de Colombia, el Censo Nacional de Población del 2005 registró 87 pueblos indígenas con 1.378.592 personas en el país, los cuales equivalen al 2,7 % del total de habitantes. De acuerdo con el Censo Nacional de Población del 2018, esta cifra alcanzó un total de 1.905.617 personas, distribuidas en 228 municipios de 27 departamentos, con una notable heterogeneidad cultural. Las etnias más numerosas están localizadas en los departamentos de La Guajira, Cauca y Nariño, organizadas en comunidades con autoridades propias y apoyadas en actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras (véase el mapa 3).

Por efecto de las presiones históricas ya mencionadas sobre las poblaciones indígenas y sus territorios, estos pueblos han perdido sus territorios históricos en toda la geografía nacional. Las comunidades originarias campesinas de la región Andina (actuales departamentos de Nariño, Cauca, Cundinamarca y Boyacá) fueron desposeídas de extensas porciones de sus tierras a manos de los grandes hacendados y desplazadas hacia áreas de menor calidad productiva. Su destierro continuó a lo largo del siglo xx y se extiende hasta el presente, al menos frente a los resguardos coloniales, como lo revelan algunas iniciativas del Incoder —antes Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT)— y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) referidas a la suspensión de transferencias, las cuales parecen desestimar el carácter legal y constitucional de su reconocimiento. De acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), con corte al 2006, de los 31,2 millones de hectáreas tituladas a los resguardos indígenas, el 79 % (24,7 millones) se ubicaban en la Amazonia y la Orinoquia, territorios que tienen baja vocación para la producción agropecuaria y en el que habitan 71.000 indígenas, 5 % del total de Colombia (véase el mapa 3), mientras que

1,41 millones de indígenas colombianos apenas poseen 3,12 millones de hectáreas de tierra utilizables, o sea menos de tres hectáreas por persona. Los indígenas son el 14,2 % de la población rural del país, pero solo poseen el 6,8 % de las tierras con vocación agropecuaria.

Estas cifras, establecidas con base en la información del antiguo Incora, fueron presentadas por la organización indígena en la coyuntura de una de las frecuentes confrontaciones del Gobierno con las comunidades. Vale la pena señalar que los argumentos esgrimidos por el primero no le hacían honor a la justicia por cuanto equiparaban los resguardos con latifundios, al presentar los primeros como unidades de explotación, sin reconocer que los segundos corresponden no a propietarios individuales sino a comunidades, lo cual resulta en un promedio de 3,7 hectáreas por familia, en el caso de las comunidades.

Las presiones ejercidas históricamente por la “sociedad mayor” sobre los pueblos indígenas y sus territorios, así como más recientemente sobre las comunidades afrodescendientes, han tenido algunos límites en la legislación agraria, reiterados en la Constitución. No obstante, la ampliación de la demanda de bienes agrícolas y recursos mineros ha intensificado estas presiones en años recientes, como lo atestiguan los pronunciamientos de las organizaciones de estas comunidades, de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones no gubernamentales. Cabe señalar que los reordenamientos políticos que han venido ocurriendo a nivel mundial desde la década de 1980 han ampliado la resonancia de las demandas de los pueblos originarios y otras minorías, circunstancias apreciables en las movilizaciones recientes de los indígenas colombianos en medio de las condiciones particularmente adversas que plantean los conflictos armados.



**MAPA 3.**  
Población indígena

Fuente: DANE (2018).

## ¿Cómo fueron incorporadas las comunidades afrodescendientes y se formaron sus asentamientos?

Las cifras sobre la población afrodescendiente de Colombia tienen una alta variación: según el Censo de Población del 2018 (DANE) ascendía a 4.316.592, equivalentes al 8,6 % del total, pero según la Defensoría del Pueblo la cifra es de 10,5 millones de personas, equivalentes al 21 % del total. A diferencia de los pueblos indígenas, su distribución espacial es mayoritariamente urbana: un 70 % de esta población se encuentra en ciudades, principalmente en Buenaventura, Cali y Tumaco en el Pacífico; Quibdó en el Atrato; Turbo y Apartadó en el Urabá; Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en el Caribe; Mompos, en la cuenca del río Magdalena. El resto de la población afrodescendiente habita en áreas rurales del litoral Pacífico, el valle geográfico del río Cauca, las cuencas de los ríos Atrato y San Juan, en el denominado Chocó biogeográfico y las llanuras y ciénagas del Caribe, dentro de patrones socio-regionales diferenciados.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1990 acogió la demanda creciente de las comunidades negras por su reconocimiento político, económico y social, expresadas por sus representantes; este reconocimiento, propuesto inicialmente en el artículo provisional 55, fue promulgado después como la Ley 70 de 1993. A diferencia de las relaciones entre el Estado colombiano y los pueblos indígenas, en las cuales su reconocimiento, en particular de la territorialidad, tenía raíces en la legislación colonial, para las comunidades afrodescendientes no existía ningún reconocimiento; los territorios en los cuales habían iniciado la reconstrucción de su identidad correspondían, en algunos casos, a los espacios colonizados durante la dominación española conocidos como palenques, o a las regiones a donde se habían

retirado huyendo de minas y haciendas, o liberados gracias a las manumisiones establecidas en los albores de la República.

La población afrodescendiente en las áreas rurales se desempeña en actividades agrícolas, pesqueras, extractivo-forestales y mineras de pequeña escala, incluyendo la producción de coca, las agroindustrias de la caña de azúcar, la palma africana y el banano, en las áreas rurales. En las urbanas, en la industria, la manufactura y los servicios, siguiendo los patrones generados en las migraciones rural-urbanas iniciados a mediados del siglo pasado y en condiciones discriminatorias.

Las comunidades rurales afrodescendientes, en particular del litoral Pacífico, Cauca y Valle, al igual que el resto del campesinado, han resultado afectadas por los cambios en las condiciones de la agricultura, y por los conflictos que los han acompañado. Desde finales del siglo XIX se han sobrepuesto a sus territorios ocupaciones dirigidas por distintos procesos empresariales: desarrollos mineros reiniciados en la segunda mitad del siglo XIX en la cuenca de los ríos Atrato, San Juan y bajo Cauca; la expansión de las agroindustrias de caña de azúcar y banano en el valle del río Cauca y Urabá, respectivamente, y la extracción forestal en el Pacífico y cuenca del Atrato. A partir de la segunda mitad del siglo pasado, estas presiones sobre los territorios de las comunidades afrodescendientes se han profundizado, y en el presente tipifican distintas circunstancias violatorias de derechos humanos.

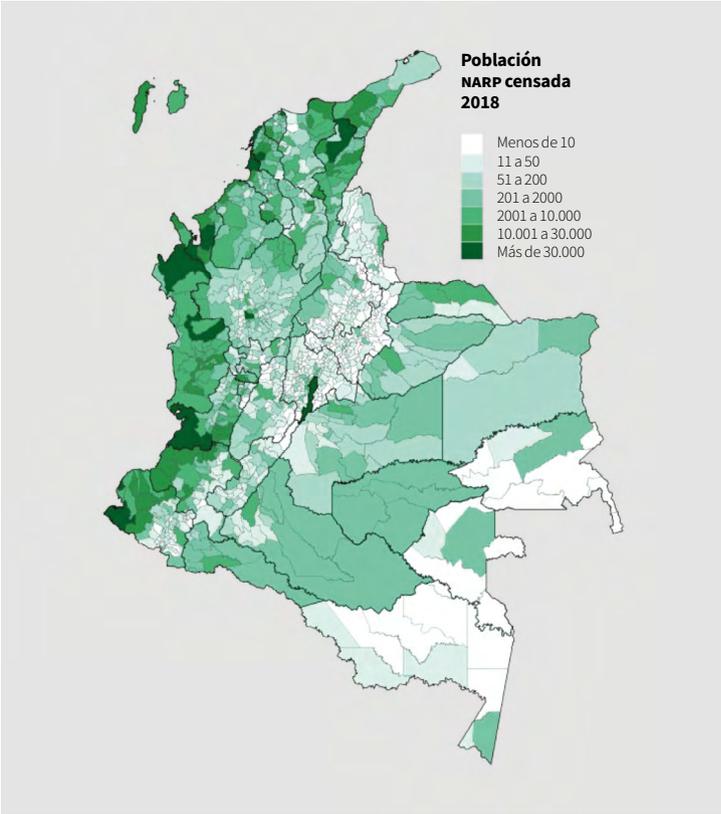
Los casos más conocidos han sido los de las comunidades de los ríos Cacarica, Curvaradó y Jiguamiandó, en la cuenca del Bajo Atrato (Chocó). De acuerdo con las denuncias presentadas ante las autoridades y diversas organizaciones humanitarias, a partir de 1996 se iniciaron las acciones de terror contra estos asentamientos, por parte de paramilitares y unidades militares. Luego de los desplazamientos, se inició en el 2003 el establecimiento de plantaciones de palma de aceite y la “legalización” de la apropiación de las tierras por parte de las empresas palmeras.

Estas circunstancias parecieran ratificar el carácter conflictivo del establecimiento de las plantaciones de este cultivo, posiblemente relacionado con los costos de su instalación y baja competitividad en los mercados internacionales, los cuales orientan a las empresas a la búsqueda de reducción de los costos de la tierra, a expensas de los territorios comunitarios.

De esta manera, a pesar del reconocimiento que hiciera en el 2000 el Gobierno nacional de los derechos de las comunidades sobre 101.057 hectáreas, trece empresas, con financiación estatal, iniciaron la siembra y el establecimiento de ganados en estos mismos territorios colectivos. Ante las denuncias de las comunidades y de las organizaciones humanitarias, se han añadido a las acciones de terror actividades encaminadas a generar contradicciones dentro de los consejos comunitarios, con el apoyo de algunas autoridades.

Estas presiones sobre los territorios de las comunidades afrodescendientes han obligado a las familias sobrevivientes a relocalizarse en algunas ciudades. Por otra parte, en el caso de la agroindustria de la caña de azúcar en el Valle del Cauca, los procesos de “flexibilización laboral” impuestos por la creciente mecanización del corte han generado el desenganche de trabajadores con intentos de retorno a localidades rurales o la emigración hacia algunas áreas del norte de la Orinoquia, donde se están estableciendo nuevas plantaciones azucareras. Igualmente se han producido migraciones hacia las colonizaciones del occidente de la Amazonia (Caquetá, Putumayo y bota caucana), estimuladas por el desarrollo de la producción cocalera y retornos hacia la costa del Pacífico de la mano del traslado de estos cultivos.

A la victimización de estas comunidades en los ámbitos rurales se agrega la discriminación ejercida sobre ellas, que se expresa, entre otras condiciones, en la ausencia de prestación de servicios básicos por parte del Estado: 82 % de esta población carece de atención a necesidades básicas, la tasa de analfabetismo



**MAPA 4.**

Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera

Fuente: DANE (2018)

es del 43 % en el campo y 20 % en las ciudades; solo el 2 % de los jóvenes tiene acceso a estudios superiores, la mortalidad infantil es del 151 por mil (frente al 39 por mil del promedio nacional), el 76 % vive en situación de pobreza extrema y el 42 % carece de empleo.

## **¿Cuál ha sido la historia del mestizaje? ¿Cómo ha sido la formación del campesinado?**

El mundo rural ha sido prácticamente invisibilizado en el imaginario generalizado de los medios urbanos, como resultado de procesos culturales y sociales comunes en el mundo moderno. No obstante, y como lo evidencian distintos estudios, entre ellos el informe nacional de desarrollo humano *Colombia rural: Razones para la esperanza* del 2011, la participación de este componente en la configuración de la sociedad colombiana es mayor de lo comúnmente aceptado. Así se desprende de las magnitudes y alcances del conflicto armado que afecta al país desde hace más de cincuenta años —caso único en nuestra América— y al cual se ha buscado poner fin por medios políticos en distintos procesos de paz, siendo el Acuerdo Final de Paz de La Habana el esfuerzo más reciente, iniciado a finales del 2012 y pactado finalmente al concluir el 2016. En este acuerdo, las partes plantearon una agenda temática cuyo primer punto fue el encuentro de soluciones a las limitaciones sufridas por la mayor parte de la población rural, de acceso a los recursos para la vida y la producción, en particular los territorios y la tierra, así como la democratización de la participación política.

Estas demandas han coincidido, en términos generales, con las surgidas de distintas consultas y movilizaciones agrarias de impacto en el escenario político y económico del país. Expresan

no solo las inequidades de la sociedad nacional, las brechas entre los medios urbanos y los rurales, sino también la ausencia de reconocimiento político y económico a la heterogénea sociedad rural.

Estas condiciones se han configurado con los procesos de “desagriculturización” de la vida rural, en la medida en que se han generado profundas modificaciones en la producción y comercialización de los bienes agrícolas, los cuales han sido relocalizados según los intereses de grandes corporaciones transnacionales. En consecuencia, la población ha tenido que encontrar medios de vida diferentes de la producción agrícola, con los cuales compensar el descenso de sus ingresos provenientes de las actividades en esa rama de la producción, como los servicios y la migración (permanente o temporal) para incorporarse a mercados de trabajo urbanos, ya sea en el país, ya en el exterior. La depreciación de la producción agrícola se añade a la reconfiguración de la economía mundial, en la cual la destrucción del trabajo es un corolario de la búsqueda permanente de la reducción de costos de la producción y de los desarrollos tecnológicos asociados a ella.

Esta tendencia ocurre en Colombia agravada por la guerra, circunstancia que ha acelerado, ampliado y profundizado los procesos de descomposición de las comunidades rurales, de desterritorialización y pérdida de sus tierras. Actúa en el marco de profundas transformaciones de la economía, en el cual la participación de la producción agrícola fue sustituida por las inversiones mineras, sin que tampoco surgieran otras opciones para la generación de empleo productivo.

En el debate agrario en curso en Colombia, algunos de estos temas se encuentran presentes. Si bien la problemática estuvo silenciada durante algunos años, las circunstancias la han remontado de nuevo a planos destacados del interés nacional. Dentro de ella, la cuestión campesina merece atención especial por los problemas ya referidos, todos los cuales —a los que se añade el

narcotráfico— se encuentran estrechamente vinculados con el conflicto armado.

Una aproximación básica al campesinado parte de considerar su cuantificación, su localización en el espacio nacional y su participación en la economía, así como de las vulneraciones sufridas en desarrollo del conflicto social armado que ha afectado al país, el cual se ha desarrollado fundamentalmente en las áreas rurales y ha hecho del campesinado su principal víctima.

En el 2016 varias organizaciones campesinas presentaron una acción de tutela para solicitar la inclusión de la categoría *campesino* en los instrumentos censales, como base para la definición de políticas y recursos en beneficio de esta porción de la población colombiana, demanda que partió de la falta de estimaciones precisas sobre ella. Algunos estudios previos estimaban el total del campesinado entre 1,4 y 1,8 millones de hogares con una población aproximada de 7 millones de personas. La localización de los hogares campesinos según regiones del país varía entre un 48,7 % en el Cauca, 44,3 % en la región Oriental, 34 % en la Pacífica, 32,2 % en la Caribe y 36,4 % en la Central. Caracteriza a esta información la ausencia de precisión conceptual, lo cual limita la exactitud en la recolección de la información y afecta la atención del Estado, así como la asignación de recursos para el campesinado como expresión de una baja valoración y da razón del reclamo de atención al Estado.

A lo anterior se añaden las condiciones socioeconómicas que afectan al campesinado, con una prevalencia de la pobreza del 47 %, que hoy se ha agravado por efectos de la crisis de la salud, la precariedad en la disposición de infraestructuras de salud, educación y transporte. Cabe señalar que, en términos de sus condiciones económicas, la población activa está afectada por un acceso limitado a la educación y vinculada, en consecuencia, al empleo agropecuario, en el cual son más bajas las remuneraciones con respecto a otros sectores económicos.

## Formación del campesinado

La formación del campesinado ha ocurrido en los marcos de la restricción del acceso a la tierra para los pueblos originarios y las comunidades afrodescendientes. La disponibilidad de tierras con potencial productivo ha contrastado con el tamaño de la población, condiciones que han incidido en los procesos de apropiación de la tierra y control de la mano de obra requerida para su aprovechamiento. De alguna manera, y siguiendo a Hans Binswanger (1993), la tierra se controla para controlar a la gente: sin el control de la población carece de sentido el control de la tierra. En nuestro caso, estas relaciones se hicieron evidentes a medida que avanzó la implantación del régimen colonial y sus sistemas de tributación, encaminados a transferir metales preciosos (oro y plata) hacia la metrópoli española y de ella hacia los centros financieros. El control de la tierra habría de generar el de la producción de alimentos para sustentar el aparato colonial, incluyendo el abastecimiento de las ciudades, de las actividades mineras, el transporte y las manufacturas, para lo cual se establecieron sistemas de otorgamiento de tierras por parte de la Corona española a quienes se distinguieron en la conquista (*mercedes reales*) y de control, asentamiento y administración de la población indígena (*repartimientos y encomiendas*) para la extracción de tributos en bienes (mantas y otros tejidos, sal, coca), trabajo (labores de carga de mercancías de los puertos fluviales a las ciudades), construcción de caminos y puentes (*mitas y conducciones*) así como producción de textiles (*obrajes*) y explotación de minas.

Desde los primeros años de la Conquista, se produjo la reconfiguración de la población luego de la mortandad sufrida por los pueblos originarios, a través del establecimiento de los ocupantes de origen europeo y de los criollos, el ingreso y asentamiento de esclavos y el mestizaje. Cada uno de esos procesos ocurrió en los espacios controlados o que se buscó controlar u

ocupar, lo cual transformó los sistemas previos de asentamiento o dio lugar a nuevas formas.

El control de la tierra habría de tener modificaciones importantes a partir de la Independencia y de la aplicación de las políticas de tierras de mediados del siglo XIX, que condujeron a la “transformación del latifundio eclesiástico en el latifundio laico” (Tirado Mejía 1971). La búsqueda de recursos para financiar la hacienda pública condujo a la apropiación de tierras de la Nación, y la baja capacidad del Estado de controlar el territorio facilitó extensos procesos de usurpación de las tierras, incluyendo las que habían sido asignadas a las comunidades originarias, lo cual dio paso a la configuración de la gran propiedad como estructura dominante en el campo colombiano, la denominada *constelación del latifundio* (García 1973). En los intersticios de esa constelación y bajo su incidencia se fueron formando espacios construidos por la nueva configuración poblacional, en la que participaban comunidades originarias supervivientes, afrodescendientes y mestizos (Herrera 2002; Serge 2005).

La participación creciente de la población mestiza en la formación del campesinado, en ausencia de políticas de poblamiento orientadas por propósitos de Estado de afianzar el espacio de la sociedad colombiana la han forzado a asentarse, ya sea en el marco de la “constelación del latifundio”, en espacios marginales o de frontera. Esta población, en proceso de formación de su “condición campesina” (Van der Ploeg 2010, 49) ha buscado preservar su organización como comunidad, realizable únicamente en territorios concretos; en nuestro caso, ha sido a través de la persistencia de sus formaciones como resguardos, o de entidades como las *veredas* o en territorios como las Zonas de Reserva Campesina (Ley 160 de 1994), inicialmente constituidas como *colonias agrícolas* (Decretos 846 y 1110 de 1928), los consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes (Ley 70 de 1994) o los denominados *territorios agroalimentarios*.

## ¿Qué son las “regiones”? ¿Cómo se han configurado? ¿Por qué son diferentes las naturales de las socioculturales?

Durante las distintas etapas en las cuales se ha producido la ocupación del actual *territorio* de la nación, como un espacio demarcado, su configuración física y geográfica, su relieve y sus climas han incidido en las dimensiones de las sociedades que se han conformado en ella, sus relaciones internas y externas, sus bases naturales y sus economías, en la localización de sus procesos y ciclos productivos. Siglos de economías de subsistencia fueron seguidos por intercambios de menores y mayores alcances que fueron interrumpidos con la expansión del capitalismo sobre América y la formación de nuevas relaciones sociales, económicas y políticas en el marco de la construcción de Estados nacionales.

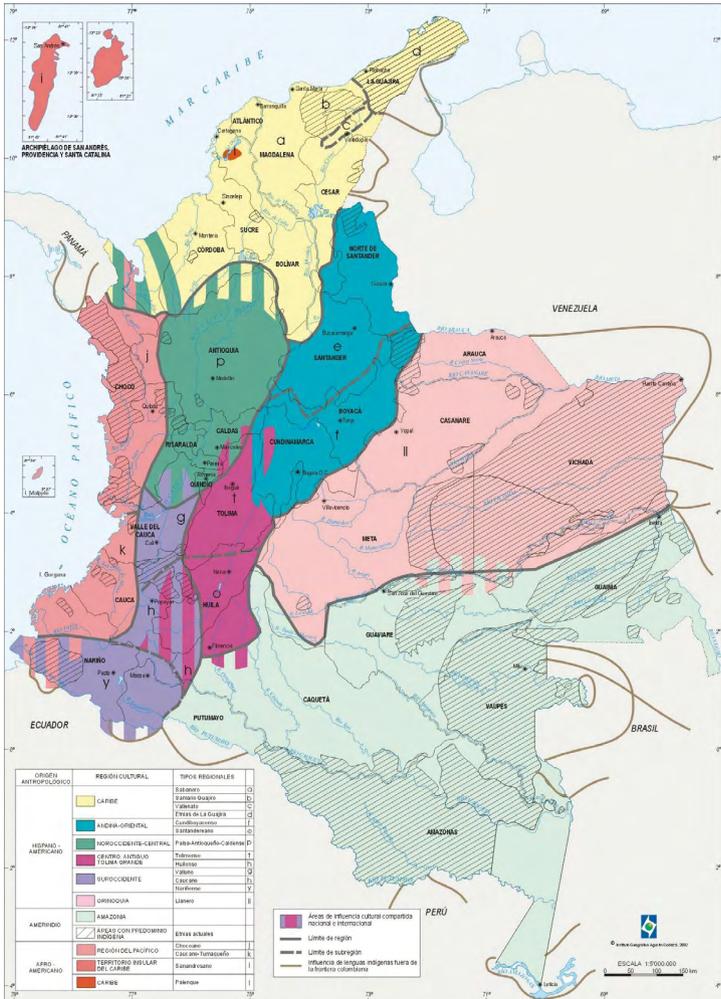
Cabe entonces preguntarnos, ¿cómo se han formado las *regiones socioculturales*? En nuestro caso, todos estos componentes naturales y sociales configuraron los espacios de las comunidades prehispánicas, articuladas por relaciones de intercambio y poderes que habrían de existir hasta la llegada de los conquistadores españoles, a partir de la cual se estableció un nuevo ordenamiento dispuesto para su administración militar, económica y política. La Administración colonial impuso sobre estos espacios físico-geográficos un ordenamiento del territorio orientado por los propósitos de administrar los recursos, la mano de obra y los tributos (Herrera 2002).

Las condiciones físicas y geográficas enmarcaron entonces formas de asentamiento, así como desenvolvimientos productivos particulares sobre los cuales la Administración colonial desplegó modalidades de control militar y administrativo que variaron según las condiciones físicas y culturales de estos espacios (Herrera 2002). De esta manera, en los marcos de esas

regiones naturales se fueron configurando las *regiones socio-culturales* caracterizadas tanto por las condiciones demográficas y culturales como por la predominancia y articulación de determinadas actividades económicas: las distintas modalidades de la agricultura, la minería, la manufactura y el comercio, las cuales han adquirido una permanencia en el tiempo acentuadas por la acción territorial del Estado. Expresiones de esta intervención han sido la organización y operación de las Corporaciones Autónomas Regionales, lideradas por la del Valle del Cauca (CVC), la cual ha encauzado la intervención estatal en función de los desarrollos productivos de la industria azucarera desde principios de la segunda mitad del siglo xx, y provocado profundas transformaciones ambientales y socioeconómicas (Vélez *et al.* 2013). Intervenciones similares han tenido la Corporación del Valle del Sinú y la Corporación Autónoma de Cundinamarca.

De esta manera, el surgimiento de la nación soberana, luego de la independencia de España, construida sobre las bases del ordenamiento administrativo, político, religioso y militar colonial dio como resultado una nación con marcados contrastes entre sus estructuras espaciales y sociales, característicamente fragmentadas, de muy lenta articulación, que limitaron la generación de un proyecto estratégico de largo alcance capaz de orientar la ocupación del territorio (véase el mapa 5).

En esta última secuencia habrían de incidir, de manera determinante y, prácticamente desde cuando se inició, los mercados externos: durante el período colonial español, la búsqueda de los veneros auríferos y de las minas de plata configuró buena parte de los distritos de la Administración territorial. Luego del agotamiento de este recurso ocurrieron los ciclos de las quinas, el añil, el tabaco, la ganadería (en la costa Atlántica), el café, el caucho, la tagua, las pieles, el petróleo y, finalmente, los “cultivos ilícitos”, como dinamizadores de las sucesivas ampliaciones de la frontera agrícola.



## MAPA 5.

### Regiones culturales de Colombia

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2002).

El despliegue de los asentamientos y la misma configuración de los mercados parecieran haber sido resultado de las formas de apropiación y control privados de la tierra, derivadas, en un principio, de la Administración colonial española y, posteriormente, del enajenamiento que se impusiera el débil Estado republicano a favor de los sectores más poderosos de la sociedad de entonces (Bejarano 1975; Le Grand 1988). Estas tendencias han estado acompañadas por la concentración de la propiedad territorial como una constante en la sociedad rural colombiana, en particular desde la desamortización de los bienes de manos muertas, proceso de propiedades de la Iglesia y de comunidades indígenas aplicado como parte de la “revolución del medio siglo”, puesta en marcha hacia 1860, con la cual ocurrió el tránsito del latifundio eclesiástico colonial al latifundio laico republicano y se produjo una rápida privatización de las tierras baldías. La consecuencia fue la expropiación de una extensa capa de pequeños campesinos e indígenas, convertida en un sistema para la generación y reproducción del ejército de reserva, que fluye entre los mercados laborales rurales y urbanos marcadamente regionalizados.

Por otra parte, evaluaciones recientes sobre la tenencia de la tierra y la problemática agraria colombiana demuestran cómo esa tendencia hacia la concentración de la propiedad se ha afirmado y extendido en la actualidad: el estudio de los expertos del Banco Mundial (CEDE 2004) señala cómo entre 1960 y 1988 se produjo un leve descenso del coeficiente de Gini, de 0,867 a 0,840 para ascender nuevamente según lo revela el Censo Agropecuario del 2014. Tal característica la confirma la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE 1996) y la reitera un estudio más reciente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2001).

En esta configuración han participado los patrones históricos de tenencia de la tierra, fortalecidos posteriormente con las modalidades que impuso el narcotráfico para realizar el lavado de activos y el control territorial, ambas generadoras de rentas monopólicas. A ello se han agregado los efectos de la

sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero y un desarrollo agrícola intensivo en capital, cuyo resultado es una economía agraria cuya producción se encuentra desligada de sistemas eficientes de procesamiento agroindustrial y comercialización y carece de competitividad frente a los mercados internacionales, al tiempo que desestabiliza de manera permanente a la población rural.

El afianzamiento de la concentración de la propiedad territorial rural ha ocurrido con fuerza particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, aun cuando no exclusivamente en ellas, como lo demuestra la Encuesta Agropecuaria mencionada. Al margen de estos espacios han quedado otros territorios (relictos de los páramos y el grueso de los bosques tropicales), que, al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad, no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos dominantes debido a la configuración de sus suelos y sus características climáticas. De esta manera, se convierten en áreas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola, siguiendo tendencias claramente reconocidas a nivel mundial, de los procesos que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra (Binswanger 1993).

Además, el país no logró madurar desarrollos manufactureros urbanos, dada la distribución del ingreso y la consecuente estrechez del mercado interno, con lo cual han resultado extremadamente restringidas y traumáticas las posibilidades de reasignación de la población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a ella (las cifras actuales sobre desplazados del campo por los conflictos armados son dicientes al respecto) a otros sectores productivos, tal como lo recomendara Lauchlin Currie a comienzos de los años 1950. El resultado ha sido el incremento de

la informalidad y la pobreza urbanas, dentro de un panorama de extendido desempleo de carácter estructural, dinámicas que examinaremos a continuación en su despliegue espacial.

## La estructura de las regiones

La transformación en recurso de los componentes de un territorio está asociada con el conocimiento que tenga el grupo humano acerca del valor que éstos representan para su supervivencia y de las capacidades que desarrolle, por observación y experimentación o por adquisición de conocimientos, para su aprovechamiento. Además de estos procesos, que se convierten en la base de la apropiación del recurso, se generan las capacidades de transformarlo (técnicas y tecnologías) y de representarlo dentro del sistema de relaciones con el medio circundante. En esta esfera se ubican los conocimientos —sacralizados o científicos— de los recursos y las formas de desarrollarlos y transmitirlos.

Por otra parte, la valoración de los recursos naturales y del territorio en general por parte de la sociedad conduce a la búsqueda del control y apropiación por parte de ella misma o de los sectores que, dentro de ella, cuenten con los medios para ejercer este control y apropiación, lo cual plantea conflictos, potenciales o reales, con otros sectores de la sociedad o con otras sociedades. En uno u otro caso, la definición del control de estos recursos conlleva la utilización de medios de distinto tipo (políticos, jurídicos, militares, entre otros) para hacer efectiva la voluntad de exclusión del acceso.

Una parte fundamental del desarrollo histórico de cualquier sociedad es la definición de su territorio. En ella participan la identidad de las poblaciones que integran el conglomerado nacional (¿quiénes conforman esa nación?); la definición del espacio necesario para su preservación y desarrollo (¿qué espacio

requiere?) y, por último, las capacidades de ese conglomerado social para lograr el reconocimiento de su territorio (¿cuál es “su” espacio?). En cada uno de estos componentes participan, a su vez, otros elementos, como la historia, la cultura y las relaciones políticas como parte de la identidad, los conocimientos científicos y técnicos del territorio y de los recursos (el desarrollo de los conocimientos geográficos, geológicos y mineralógicos, hidrológicos, botánicos, etnográficos, entre otros) como bases para el reconocimiento y la valoración del territorio y, por último, la capacidad política, técnica y militar de la sociedad para proteger, preservar y ordenar su espacio, que bien puede ser el nacional.

El reconocimiento del territorio (y sus recursos) y su valoración en términos de las necesidades presentes y futuras de la preservación y el desarrollo de la nación, se expresa en una jerarquización de los espacios que lo componen, a fin de establecer y aplicar criterios y prioridades en su ocupación, aprovechamiento, protección y defensa. De alguna manera, podría decirse que la capacidad para valorar el territorio se expresa en su protección efectiva.

De acuerdo con lo anterior, las políticas dirigidas hacia el ordenamiento territorial y hacia la administración del espacio expresan tanto el conocimiento de sus componentes y dinámicas como la apreciación que de ellos ha logrado la sociedad en función de su supervivencia y desarrollo, y la capacidad real para preservarlo y protegerlo. Éste es el sentido de una *política de poblamiento*, dentro de la cual se estimula o desestimula la ocupación de determinados espacios mediante la asignación de recursos para infraestructuras y producción o apoyos fiscales, entre otras medidas, o se penaliza el uso de determinados recursos o el simple asentamiento.

Por otra parte, con respecto al diseño y la aplicación de las políticas públicas, su efectividad descansa en el reconocimiento que se haga en ellas de los interlocutores, sus intereses y la concertación que se adelante en función del bien público. Este

componente político incorpora otro ángulo estratégico en las relaciones entre territorio, recursos naturales y sociedad: el acceso real de los miembros de las colectividades a los recursos que brinda ese espacio.

En efecto, el desarrollo de cada sociedad lleva aparejados procesos de diferenciación entre sus miembros debido a su poder físico, económico, político, destrezas adquiridas —entre otros factores—, lo cual se expresa en el control efectivo que cada grupo dentro de ella ejerce sobre el acceso a sus recursos: tierras, territorios y lugares estratégicos, aguas, minerales y otros bienes valorados por la sociedad. Puede afirmarse que los conflictos internos y externos de cualquier conglomerado humano ocurren en torno al control de sus recursos; a su alrededor se organiza cada colectividad, y también en torno a su aprovechamiento y desarrollo se transforman las capacidades espirituales, científicas y técnicas de cada sociedad.

De esta manera, la realidad de cualquier ordenamiento del territorio y de sus recursos (ordenamientos territoriales y ambientales) no solo expresa el conocimiento y la valoración que la respectiva sociedad logre de ellos, sino también las relaciones de poder existentes en su interior y, de una u otra forma, las que puedan existir entre esa sociedad y otras que compitan por sus recursos.

Ahora bien, la historia de las sociedades, al girar en torno al manejo de sus territorios y recursos, es también la historia de las formas como esas sociedades se han apropiado de éstos, los han transformado y desarrollado. La valoración que hoy se ha generalizado sobre los llamados “conocimientos o saberes tradicionales” acerca del aprovechamiento humano de los recursos naturales (etnobotánica, etnozología, etnomedicinas, por mencionar algunos) no es cosa distinta que el reconocimiento de la validez que tienen estos conocimientos como resultado de la observación, la experimentación y la generalización sobre las propiedades de esos recursos.

En este mismo orden de ideas, la ocupación sostenida de un espacio por una sociedad conlleva el desarrollo de conjuntos de conocimientos que podrían definirse como la “interpretación de la capacidad resistencial de ese espacio”: es el conocimiento de sus posibilidades y limitaciones, de los medios técnicos para aprovecharlas y la capacidad de transmitir ese conocimiento. La sucesión de poblaciones en un espacio implica, entonces, la permanencia de una determinada tradición en manos de un continuo social (etnia u otro) o su suplantación por otro conglomerado social (“colonización”), con la consecuente apropiación de esos saberes o su desconocimiento. La mayor valoración de los recursos y de las sociedades que los han descubierto y transformado conduce necesariamente a la valoración de estos conocimientos.

Dentro de esta lógica se ubica la aceptación, cada vez más generalizada en la actualidad, de los saberes obtenidos por las comunidades indígenas, campesinas o raizales en el manejo de los recursos naturales y, más específicamente, de la biodiversidad. Los estudios etnobotánicos y de los sistemas de producción de estas comunidades han colocado en el haber científico los aportes de grupos humanos con tradiciones centenarias, y aun milenarias, de manejo de su hábitat. Junto con ello, se han alcanzado algunos niveles de profundidad en la comprensión de la génesis de determinados paisajes (como construcción antrópica) y, consecuentemente, del significado de la acción humana en la transformación de los ecosistemas y en la configuración de la biodiversidad.

Los adelantos alcanzados en estas líneas del conocimiento han permitido no solo un mayor entendimiento de la ecología en general, sino también abrir paso a la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los recursos naturales asociados a sus territorios. Se ha llegado a reconocer que las visiones que privilegiaban un conservacionismo excluyente con respecto a las comunidades han transformado y desarrollado sus ecúmenes

(incluyendo la biodiversidad), lo cual permite entender que el manejo de las “claves de la capacidad resistencial” de su espacio histórico posibilita a sus comunidades la sostenibilidad de su entidad social, económica, política y cultural.

Esta perspectiva también ayuda a comprender que si las condiciones técnicas de aprovechamiento de los recursos consultan las posibilidades del medio con respecto a la población que debe sustentar, es posible garantizar la permanencia de esa comunidad y su desarrollo en un determinado hábitat. Si las presiones ejercidas sobre la oferta ambiental y las tecnologías para su aprovechamiento no consultan estas capacidades, este poblamiento no será sostenible.

## ¿Cómo se ha ordenado nuestro territorio?

Un fantasma que ronda a la sociedad colombiana es la organización de su territorio en beneficio del conjunto de sus habitantes. La forma como se ha ocupado el espacio nacional, los “estilos” de apropiación (y expropiación) del territorio y la destrucción de sus recursos, entre ellos la población —el más valioso—, han generado un inmenso caos, que solo beneficia a quienes controlan las más poderosas palancas políticas y económicas de nuestra sociedad. En medio de los fragores de una guerra que ya no afecta únicamente a los humildes, sino que también se hace sentir en los ámbitos más protegidos del establecimiento, vuelve a escucharse el tema de la reorganización del espacio como vía para hacer de Colombia un país posible. En estas circunstancias se hace conveniente traer a la reflexión los problemas y las experiencias en torno a la construcción del espacio y revivir conocimientos dejados de lado, pero que siempre han de estar presentes si se quiere encontrar en los caminos perdidos nuestra construcción como nación justa, amable y enrutada hacia lo que hoy se llama sostenibilidad.

Con este propósito, se exponen a continuación algunas reflexiones sobre las relaciones sociedad-espacio, se examinarán las tendencias apreciables en la ocupación histórica del espacio en nuestro país y sus relaciones con la movilidad de la población, para conducir hacia un examen más detenido de la construcción de las regiones como “producción social del espacio”, como ámbito de interacciones sociales y ambientales.

La formación del Estado nacional estuvo marcada por profundas confrontaciones entre intereses y poderes surgidos en las regiones, que se expresaron en numerosas guerras civiles que evolucionaron hasta una transacción en torno a un Estado central sin que desaparecieran los poderes e intereses regionales, los cuales se han sustentado en el control económico y político de la tierra.

Estas relaciones han configurado un sistema económica y políticamente jerarquizado entre los distintos territorios que, a partir de su configuración físico-geográfica, hoy componen la nación. Se trata de un *ordenamiento del territorio*, construido y actuante en distintas escalas, desde lo local hasta lo nacional, tensionado por las transformaciones que inciden en la sociedad y en su economía, procedentes tanto de su interior como del exterior. Las iniciativas que se han planteado en torno al ordenamiento territorial del país y a los instrumentos que lo deben regular han hecho su aparición en el escenario nacional desde las últimas décadas del siglo xx sin que aún logren afianzarse plenamente; ello obedece a las circunstancias principalmente de orden político que rodean a Colombia. Gravitan sobre éstas viejos problemas aún no resueltos, que tienen que ver con la participación política y el reparto social (la distribución de los beneficios del desarrollo), el acceso a la tierra y a los recursos para la producción, para ninguno de los cuales se vislumbran soluciones inmediatas. Por el contrario, se han agravado y profundizado al sumarse a ellos la problemática generada por el narcotráfico y sus alcances internacionales.

A finales de la década de 1980 estos conflictos crearon el escenario de una nueva reforma constitucional, y junto con ella se hizo presente el tema del ordenamiento territorial. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) retomó diversos antecedentes y produjo varios estudios y propuestas que no lograron mayor desarrollo. En esta limitación incidieron varios factores, como fueron la debilidad de las fuerzas regionales interesadas en hacer realidad cambios en las relaciones políticas determinantes de los desequilibrios, y la incidencia de la propuesta descentralizadora impulsada desde instancias internacionales como iniciativa proclive a los cambios de la gestión pública requeridos por la globalización, que se impuso como equivalente y sustituto de la democratización de las relaciones políticas del país.

La propuesta de una Asamblea Constituyente, planteada por el presidente Alfonso López Michelsen durante su Administración —y conocida como *la pequeña Constituyente*—, fue un antecedente significativo de esta iniciativa, que nació en circunstancias similares en algunos aspectos, aun cuando menos críticas. Esta propuesta se centró en dos componentes estratégicos: la reforma de la justicia y la de la estructura político-administrativa del país. La primera pretendía afrontar los desarrollos de “orden público” que podrían derivarse de la terminación del Frente Nacional, régimen que deslegitimó la oposición política institucional y, por tanto, abonó el terreno para distintas formas de resistencia frente a las cuales la perspectiva política del mandatario solo atinaba a proponer tratamientos represivos.

El segundo campo de las reformas, igualmente relacionado con lo que hoy se llama gobernabilidad, proponía resolver, también de manera vertical y autoritaria, la incapacidad del Estado y de su desempeño fiscal para atender de manera adecuada las demandas de las comunidades locales y los municipios. Para esta situación se proponía una reorganización del esquema político-administrativo en torno a la figura de unos nuevos municipios, de

mayor tamaño y más amplias responsabilidades en la generación de recursos.

Las líneas planteadas entonces para la reorganización del Estado coincidían con algunos de los delineamientos que habrían de enmarcar la descentralización de fines de los ochenta, pero fue rechazada por los sectores políticos tradicionales, debido a que advertían en ella riesgos para la supervivencia de sus aparatos político-electorales.

Habrían de pasar algunos años para que estas reformas encontraran un clima propicio para su implantación. Este se vio favorecido por los efectos de la crisis política y administrativa del país ocurrida durante el decenio de 1980, ante la cual el establecimiento desplegó como respuesta a las demandas populares y regionales una estrategia de represión sangrienta y selectiva, conocida como *guerra sucia*. Por otra parte, y para ese entonces, en las esferas de las finanzas públicas internacionales ya había hecho carrera la propuesta de las reformas descentralizadoras y privatizadoras como estrategia para posibilitar la recomposición de los capitales golpeados por la crisis del petróleo, recuperación que se facilitaría —como de hecho ocurrió— con el desmantelamiento del Estado de bienestar keynesiano y las desregulaciones exigidas por la globalización del capital. Por esta razón, agencias como el Banco Mundial y el BID se convirtieron en defensoras y promotoras ideológicas y financieras de estas reformas. Dadas estas condiciones, el replanteamiento del Estado fue un hecho y se tradujo precisamente en la Constitución de 1991, en donde el tema territorial encontró un destacado despliegue, sustentado en los beneficios que traería la descentralización para el mejoramiento de la gestión pública y, además, para la convivencia pacífica entre los colombianos.

La preocupación en torno al ordenamiento territorial, expresada en ese contexto, pero también ahora, cuando se sigue evidenciando la necesidad de encontrar salidas negociadas para el conflicto armado, tiene que ver con los impactos del régimen

vigente sobre las condiciones económicas, políticas, ambientales y sociales, las cuales de una u otra manera se vinculan con los procesos que han conducido a este conflicto. En otros términos, al intentarse la búsqueda de soluciones políticas para la guerra, surge el tema del ordenamiento territorial como uno de los factores determinantes de ésta.

Dentro de estas observaciones se comprendería el ordenamiento territorial como el conjunto de relaciones que articulan el espacio nacional dentro de un sistema jerarquizado que condiciona la asignación de los recursos públicos y privados, orienta los procesos de asentamiento de la población y, en conjunto, determina el desarrollo del territorio. La forma como está organizado el espacio, más específicamente la jerarquización de los centros y de las regiones en términos del desarrollo económico y social, depende de las condiciones ambientales, que inciden en la ocupación y el uso de los espacios, pero también de la tecnología socialmente disponible y de las prioridades que los sectores preponderantes del capital asignen a los territorios y los recursos como ámbitos de inversión.

En esta medida, junto con las condiciones físicas y geográficas que han orientado la formación de los asentamientos en el país, los intereses del capital privado, nacional y extranjero han determinado los espacios dentro del territorio nacional que han recibido mayores o menores inversiones, en la medida en que estos intereses inciden directamente en las decisiones del Estado en cuanto a asignación de sus recursos. De alguna manera, los espacios más marginalizados de la atención estatal lo han sido también con respecto al desarrollo; asimismo, la fragilidad económica y fiscal del Estado relacionada con estos marginamientos ha sido también un resultado de la debilidad de la economía.

Así, al ampliarse el reconocimiento en el país de que su viabilidad depende en gran medida de la participación que logre el conjunto de la sociedad en las decisiones fundamentales que afectan sus condiciones de vida y sus perspectivas, salta a la

palestra el tema del territorio, concebido como el conjunto de recursos que componen el entorno. Organizado hasta ahora de acuerdo con los intereses particulares de una minoría de la sociedad, deberá entonces abrirse el campo de las decisiones sobre cómo reordenarlo en función de sus vocaciones reales, en beneficio y con la participación de todos los sectores sociales.

La transformación en recurso de los componentes de un territorio está asociada con el conocimiento que tenga de ellos el grupo humano, del valor que represente para su supervivencia y de las capacidades que desarrolle, por observación y experimentación o por adquisición de conocimientos, para su aprovechamiento. Además de estos procesos, que se convierten en la base de la apropiación del recurso, se generan las capacidades de transformarlo (técnicas y tecnologías) y de representarlo dentro del sistema de relaciones con el medio circundante. En esta esfera se ubican los conocimientos, sacralizados o científicos, de los recursos y las formas de desarrollarlos y transmitirlos.

Por otro lado, la valoración de los recursos naturales y del territorio en general por parte de la sociedad conduce a la búsqueda del control y la apropiación por parte de ella misma o de los sectores que, en su interior, cuenten con los medios para ejercer este control y apropiación, lo cual plantea conflictos, potenciales o reales, con otros sectores de la sociedad o con otras sociedades. En uno u otro caso, la definición del control de estos recursos conlleva la utilización de medios de distinto tipo (políticos, jurídicos o militares, entre otros) para hacer efectiva la voluntad de exclusión del acceso.



## Conflicto agrario

En el cruce entre las condiciones de producción de las regiones y los territorios como espacios discretos, más definidos, de los distintos asentamientos humanos y del control y uso de las tierras surgen y se amplían conflictos de diversa naturaleza, siendo los más destacados los de su uso y control. Entre los primeros se han destacado la deforestación, en particular en ecosistemas frágiles, laderas, humedales, bosques secos, para asignarles usos no compatibles con su configuración, que impiden su recuperación. Es el caso de prácticas como agriculturas intensivas, mecanizadas, con aplicación de agroquímicos que destruyen organismos y microorganismos presentes en los suelos (como insectos y aves polinizadoras), implantación de sistemas de riego con aguas que salinizan los suelos o de maquinaria agrícola que los compacta e impide su oxigenación, destrucción de cubiertas boscosas que induce la erosión de laderas y suelos ondulados, así como de las rondas de ríos, quebradas, lagunas y ciénagas.

Por otra parte, la imposición en los territorios de proyectos (“intencionalidades”) que entran en contradicción con los de ocupantes anteriores de esos espacios a través de la conquista, la expropiación o el subyugamiento desencadena conflictos que generalmente asumen formas violentas contra la resistencia de los dominados. Como se verá a continuación, estos dos tipos de conflictos se han combinado en la formación de la frontera agraria del país, y han dinamizado tanto la destrucción de ecosistemas como la confrontación social armada.

## Transformación de territorios según su uso

Colombia tiene 114 millones de hectáreas. De ellas, según el IGAC, 15 millones tienen vocación agrícola (13 %), 8 millones son aptas para praderas (6,9 %) y 67 millones (58,1 %) tienen vocación para bosque de protección (véase la tabla 1). En estas cifras, los valores de área y porcentuales pueden no coincidir con el área oficial, lo que también ocurre con los referidos a los usos de esas superficies (véase la tabla 2). Las variaciones se aprecian según las fuentes consultadas en cada caso, ya sea el IGAC o el Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado por el DANE, y posiblemente se relacionan con las diferencias en las categorías así como en los métodos de medición.

**TABLA 1.**

Vocación de los suelos en Colombia

	Vocación	
	Hectáreas	%
Agrícola	15.000.000	13
Ganadera	8.000.000	6,9
Agroforestal	19.000.000	16,5
Forestal de producción	4.000.000	3,5
Protección (forestal y otras)	67.000.000	58,1
Cuerpos de agua	2.000.000	1,7
Otros	232.000	0,2
Total	115.232.000	100

Fuente: IGAC *et al.* (2012).

**TABLA 2.**

Uso de los suelos en Colombia

	Uso actual	
	Hectáreas	%
Uso agrícola	8.500.000	7,6
Pastos y rastrojos	34.400.000	30,9
Bosques naturales	63.200.000	56,7
Uso no agropecuario	2.500.000	2,2
Otros usos	2.800.000	2,5
	111.400.000	100

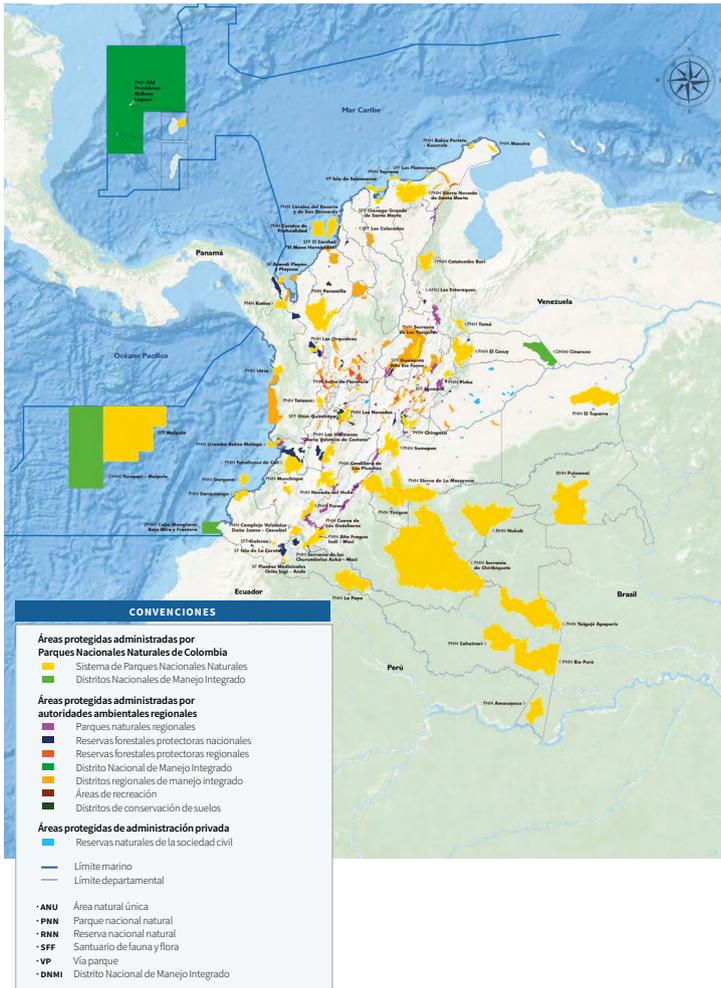
Fuente: DANE (2015)

### ¿Qué tanta tierra tenemos?

### ¿Cómo está distribuida?

### ¿Qué nos dicen los censos agropecuarios?

En términos estadísticos, un *censo* es un recuento de personas u objetos que pretende contarlos a todos. Un censo de población se



**MAPA 6.**  
Áreas protegidas de Colombia

Fuente: SINAP (2018).

ocupa de todas las personas y en el caso de las actividades agrícolas pretende contar todas las unidades ocupadas en estas labores; así, un *censo agropecuario* informa sobre cuántas de ellas existen y sus características. En Colombia hemos tenido tres censos agropecuarios y varias muestras que nos informan sobre una porción representativa de éstas.

Las relaciones de fuerza entre estos sectores tomaron cuerpo en la organización espacial del país, en sus estructuras políticas y en los sistemas de la propiedad. Lo expresan de manera reiterada los distintos ejercicios realizados hasta hoy, a partir del Censo Cafetero de 1932 y, en particular, de la Muestra Agropecuaria de 1954. Según ésta última, cumplida en 16 departamentos, la frontera agraria abarcaba entonces 27,7 millones de hectáreas. En cuanto a la distribución de la propiedad, constituida entonces por 919.000 explotaciones, las 8000 que tenían más de 500 hectáreas (el 0,9 %), abarcaban poco más de once millones de hectáreas, correspondientes al 44 % de la superficie ocupada. Las 500.000 explotaciones con menos de cinco hectáreas (el 54 %), cubrían poco más de un millón de hectáreas (el 3,5 % de la superficie ocupada).

**TABLA 3.**  
Resultados Muestra Agropecuaria (1954)

Número total de explotaciones	919.000
Superficie ocupada	27.748.000 ha
Superficie cultivada	6.053.000 ha
Superficie en pastos	13.437.000 ha
Explotaciones con más de 501 ha	8093 (0,9 % de las explotaciones)
Superficie de explotaciones con más de 501 ha	11.164.021 ha (35 % de la superficie)
Explotaciones con menos de 5 ha	503.000 (61 % de las explotaciones)
Superficie explotaciones con menos de 5 ha	1.016.345 ha (3,5 % de la superficie)
Número cabezas de ganado	10.994.000

Fuente: DANE (1956)

Estas proporciones se conservaban en el Censo Agropecuario de 1970, cuando la superficie ocupada se extendía por 30.995.000 hectáreas. Las unidades con más de 500 hectáreas, 0,7 % del total, abarcaban el 40,8 % de la superficie ocupada, en tanto que las de menos de cinco hectáreas (el 43 %) participaban en el 4,3 % de la superficie.

Sesenta años después de la primera medición, el Censo Agropecuario Nacional del 2014 registra cómo el país pasó de los mencionados 27,7 millones de hectáreas de 1954 a 113,0 millones de hectáreas. Mientras las unidades con más de 500 hectáreas continúan representando el 0,7 % de las explotaciones y controlan el 41,1 % de la superficie, las de menos de cinco hectáreas (69,9 %) cubren el 4,8 % del área predial. Este reparto de la propiedad agraria representa un coeficiente de Gini de 0,86 según el *Informe nacional de desarrollo humano* (PNUD 2011).

**TABLA 4.**

Distribución de la propiedad según tamaño y superficie 1960-2011

Tamaño explotaciones (ha)	N.º de explotaciones		Superficie (ha)	
	1960	2011	1960	2011
0-5	1.020.573	1.816.746	1.779.774	2.438.638
6-10	148.312	265.738	1.441.341	1.920.597
11-50	189.061	376.027	6.653.053	8.595.215
51-100	39.598	74.511	4.430.616	5.235.532
101-500	34.926	51.448	9.830.310	9.767.734
501-1000	3.217	5.426	2.821.648	3.949.060
Más de 1000	1.724	3.105	8.844.550	8.345.141
Total	1.437.411	2.593.001	35.801.292	40.251.917

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de William Chavarro sobre *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* (2012); Luis Lorente et al. (1994); Alberto Pardo (1979).

En términos del uso de los suelos, de los 27,7 millones de hectáreas ocupadas en 1954, 6 millones (el 22 % de la superficie) se hallaban en cultivos, en tanto que 13 millones (el 48 % de la superficie) estaba cubierta por praderas. El hato ganadero, compuesto por 10,9 millones de cabezas, ocupaba una proporción de menos de una cabeza de ganado (0,8) por hectárea. Según el Censo Agropecuario del 2014, de las tierras para uso agropecuario, las dedicadas a cultivos alcanzan poco más del 19 % de la superficie, en tanto que el 80 % está cubierto por praderas, para un hato de 22 millones de cabezas, con lo cual se mantiene una proporción de 0,7 cabezas por hectárea, similar a la de 1954. El *Informe de desarrollo humano* (PNUD 2011) deduce de estas proporciones que existe una relación estrecha entre la elevada concentración de la propiedad y su utilización predominante en pastos.

Estas cifras revelan una estructura de la propiedad y del uso de la tierra inamovible, caracterizada por la supremacía de la gran propiedad y la subutilización de los suelos; un patrón reforzado a través de la guerra, extendida por más de cinco décadas, durante las cuales procedieron sin efectos dos leyes de reforma agraria. Esta decisión de las dirigencias nacionales de preservar esta estructura de la propiedad de la tierra viabilizó la implantación de cultivos destinados al narcotráfico en las áreas de colonización hacia donde fueron dirigidos los campesinos expulsados de sus tierras por la guerra.

La agudización de la concentración de la propiedad en el marco de la ampliación de la frontera agraria ha estado vinculada a dos procesos articulados a condiciones internas y externas: por una parte, la decisión de las élites nacionales de cerrar el paso a una reforma agraria efectiva que democratizara el acceso a la propiedad de la tierra, a cambio de la cual precipitaron a las familias campesinas sin tierra a las fronteras de la colonización. Por otra, la incorporación de Colombia a la economía del narcotráfico, en la cual la producción nacional de psicotrópicos resultó

altamente competitiva por sus bajos costos de producción derivados de las tierras baratas en las que se obtienen los cultivos de uso ilícito y de los también bajos costos de la mano de obra proporcionada por campesinos y trabajadores informales vinculados a esta economía.

Parte sustancial de los recursos generados por el narcotráfico que han ingresado al país han sido invertidos en la compra de tierras, dadas las condiciones de informalidad que rodean a estas transacciones, lo cual permite legalizar estos activos con extendidos efectos en la concentración de la propiedad, la ampliación de la frontera y la irrigación de estos recursos en todas las estructuras del poder.

Si bien estos procesos comparten elementos comunes, también producen efectos diferenciados en las regiones. Su comprensión y las iniciativas para transformar los resultados requieren, además de directrices trazadas desde los niveles centrales, el fortalecimiento de la perspectiva local y territorial. Esta opción afianza su entendimiento y abre la vía a la incorporación de las comunidades en la construcción y la gestión de nuevos procesos.

La lectura longitudinal de la composición regional de la estructura agraria evidencia como tendencia central el afianzamiento de un patrón dominado por las grandes unidades, expresado en el coeficiente de Gini citado, con departamentos que lo superan, en particular en el occidente del país (Cauca, Chocó, Quindío, Valle y Antioquia). Esta tendencia, plena de conflictos generalmente violentos, resulta de la apropiación de las tierras como medio para adquirir y ejercer el poder político y, más recientemente, para legalizar dineros procedentes del narcotráfico y ha conducido a que la expansión de la frontera agraria resulte absorbida por la gran propiedad.

Como resultado de la permanencia de este sistema agrario, se ha restringido la producción de los bienes agrícolas y agravado la dependencia alimentaria del país, que de haber contado con un autoabastecimiento superior al 90 % hoy debe importar entre el

30 % y el 50 % de sus alimentos, lo cual reduce la generación de empleo e ingresos, reproduce y amplía la pobreza (estimada en el 47 % de la población rural) y retrasa el desarrollo económico y social del conjunto de la sociedad nacional.

En términos del sistema regional, este patrón ha producido un conjunto de “territorios en conflicto” entre los intereses dominantes y las resistencias opuestas por los sectores subalternos. Dice al respecto la Misión para la Transformación del Campo:

[...] en las diferentes regiones del país se encuentran actores con intereses de orden productivo y social sobre un mismo territorio y con requerimientos de acceso a recursos naturales limitados como son el suelo, el agua, la biodiversidad. Por lo general la solución a los conflictos por intereses se basa en sistemas de poder económico y político, sin tener en cuenta en muchos casos la vocación del territorio. Este tipo de procesos dan (*sic*) origen a la subutilización y sobreutilización del suelo y a la generación de insostenibilidad del desarrollo de actividades tanto rurales como urbanas y en otros casos a situaciones de riesgo. (Tomo 1, 233)

Estos desequilibrios en las relaciones sociales y económicas han estado presentes desde antes de la formación de la república y no han sido corregidos; por el contrario, se han profundizado. Han extendido sus efectos a distintos ámbitos y nutrido la cultura política; sus beneficiarios se resisten ante cualquier asomo de cambio, lo cual incide en la persistencia de estas relaciones y de los conflictos derivados de ellas. Por otra parte, este sistema de asimetrías se manifiesta en los espacios sobre los cuales se ha desplegado históricamente la sociedad colombiana, lo cual profundiza las brechas ya existentes, además de prolongar y agudizar las contradicciones y los conflictos sociales.

La reducción sostenida de las superficies sembradas con cultivos transitorios se hace perceptible desde finales de la década de 1960, según la información presentada en el Censo

Agropecuario del 2014. Este período coincide con los años del afianzamiento de la llamada “agricultura comercial”, representada por agroexportables (banano, café) y materias primas para las agroindustrias (algodón, caña de azúcar); poco antes, el conflicto armado conocido como la Violencia había provocado la muerte de miles de campesinos y el despojo de sus tierras, lo cual creó las condiciones en términos de disponibilidad de fuerza de trabajo y tierras para los nuevos desarrollos agrícolas.

A mediados de los años setenta la política para el sector incorporó los programas de Desarrollo Rural Integrado impulsados por el Banco Mundial. Éstos incluían componentes de crédito, asistencia técnica centrada en la difusión de la denominada *revolución verde*, consistente en la intervención de componentes genéticos en determinadas plantas, combinada con la aplicación de agentes químicos para elevar su producción y productividad, así como la resistencia a patógenos y condiciones climáticas adversas, además de pequeñas obras de infraestructura. Estas intervenciones incrementaron la oferta alimentaria, lo cual incidió en la reducción de los costos de producción de la manufactura y, en particular, del sector de la construcción, dinamizado por recursos financieros dentro de los cuales se incorporaron los dineros del narcotráfico. Como se señaló, a finales de la década siguiente Colombia contaba con una oferta de alimentos básicos capaz de abastecer su demanda. Estos logros serían luego revertidos con la aplicación de las políticas de liberalización comercial anunciadas desde mediados de los años ochenta.

## **El aprovechamiento agrícola y pecuario: ¿dónde están las mejores tierras y cómo se están utilizando?**

Desde la perspectiva de la producción agrícola, la tendencia que expresan los ejercicios censales apunta de manera consistente a

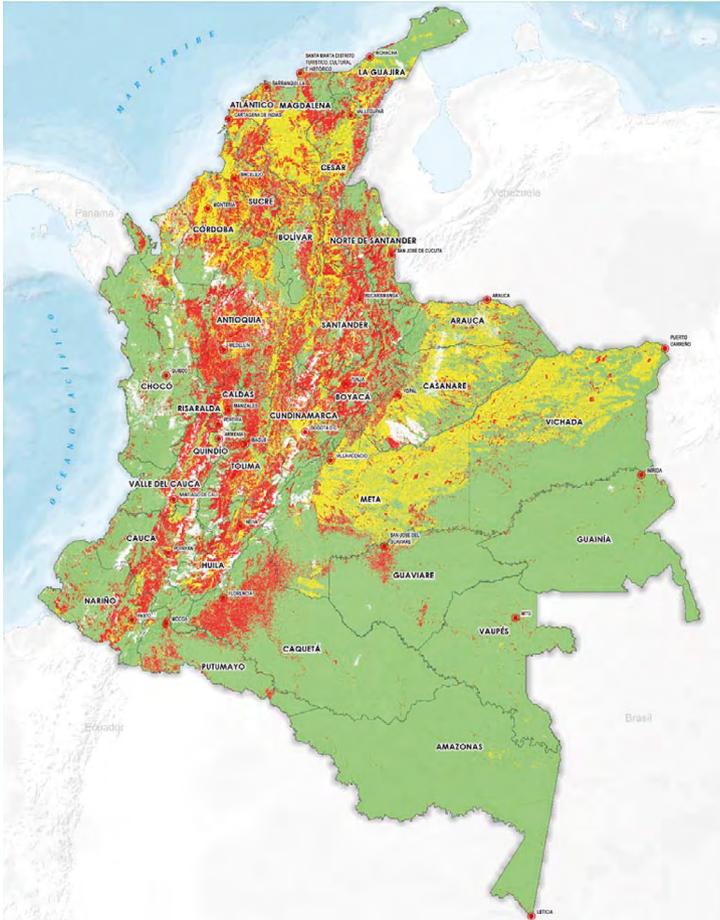
la disminución de las áreas sembradas con cultivos transitorios, de producción de alimentos de consumo directo en economías campesinas y de medianas empresas.

De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1960, el área dedicada a cultivos transitorios correspondía al 56 % del área sembrada; en 1970 al 47,4 % y en el 2014 al 16,0 %, en tanto que la participación de los cultivos permanentes ha ascendido del 43,7 % en 1960 al 52,6 % en 1970 y al 74,8 % en el 2014. Actualmente las praderas representan el 80,5 % del área para uso agropecuario, en tanto que solo el 19,1 % está dedicado a la agricultura. La sobreposición del aprovechamiento de los suelos a la cartografía de los tipos de suelos deja ver aún más el conflicto al evidenciar cómo las superficies cubiertas de pastos se extienden sobre suelos con alto potencial agrícola, como se advierte en el mapa 7.

Si bien los procesos señalados tienen elementos comunes, también producen efectos diferenciados en las regiones, como lo muestran estudios recientes.

La integración comercial iniciada en los años noventa tuvo antecedentes relevantes dos décadas atrás, cuando a nivel mundial se produjeron cambios en políticas de inversión, producción y comercialización de materias primas de origen agrícola y mineral. Eran resultado de las dinámicas de su oferta y de decisiones en los centros de poder sobre las inversiones y sus localizaciones, así como sobre la protección a su producción agrícola en los países centrales.

Durante la década de 1990 estas políticas tomaron cuerpo en términos de la asignación de recursos de inversión, reorganización y relocalización de la producción y comercialización de alimentos y materias primas de origen agrícola, una parte de los cuales corresponde al subsector de los agrocombustibles. En esta coyuntura, las políticas económicas del país dieron un giro a sus prioridades en beneficio del sector empresarial, pero en desmedro de los componentes favorables a la mediana y pequeña



**MAPA 7.**  
Vocación y uso de los suelos

Fuente: Elaborado por UPRA (2014) a partir de IGAC *et al.* (2012)

producción agrícola, como puede advertirse en la tendencia seguida por las inversiones en los rubros del desarrollo rural.

En los años recientes, esta tendencia no ha estado acompañada por incrementos sensibles en la productividad que compensen la reducción de las áreas destinadas a la producción de los cultivos temporales con fines alimentarios. Según la Encuesta Agropecuaria de 1995, las fincas de mayor tamaño, en este caso de más de 500 hectáreas, comprendían el 42 % de las tierras dedicadas a la ganadería, uso al cual asignaban más del 15 % de su superficie, en tanto que los usos agrícolas apenas abarcaban el 0,8 %. Por otro lado, las fincas con menos de cinco hectáreas destinaban a la agricultura el 6 % de su superficie.

De esta manera, al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad descienden las áreas asignadas a cultivos temporales, propios de la producción parcelaria. La reducción de la oferta agrícola ha sido compensada desde entonces con importaciones crecientes de bienes de origen agrícola y pecuario, pero sin una adecuada reasignación de la mano de obra desalojada de la producción agrícola. De acuerdo con la Contraloría General de la República, en el 2002 se importaron cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas de origen agrícola, para el 2008 superaban los ocho millones de toneladas y ya en el 2020, según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se habían superado los doce millones de toneladas.

A la reducción de superficies sembradas en cultivos temporales se añaden la expansión de praderas —aplicada como forma de control territorial— y la destrucción de suelos y ecosistemas de bosques. En cuanto a la agricultura parcelaria, las formas de propiedad y sucesión dominantes en las áreas de minifundio ocasionan la subdivisión de las fincas hasta escalas improductivas (“micro minifundio”); los sistemas de producción generalizados en ellas, caracterizados por la explotación intensiva de los recursos naturales con cortos períodos de barbecho debidos a la limitada disponibilidad de tierras, ocasionan deforestaciones,

pérdida de cubiertas vegetales, disminución de la biodiversidad y de la retención del recurso hídrico y erosión de los suelos.

Todas estas circunstancias dan como resultado la pérdida del potencial productivo en estas áreas, la agudización del empobrecimiento de los moradores y su emigración, en la medida en que la mano de obra excedente debe buscar trabajo en las demandas temporales de las zonas aledañas de agricultura campesina, en los mercados más alejados de la agricultura comercial, en las demandas ocasionales de trabajadores no calificados en los mercados urbanos, en la ampliación de infraestructuras viales, la explotación de recursos del subsuelo o en la ampliación de la frontera agraria, incluyendo las labores de los cultivos proscritos.

A pesar de estos procesos, los estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades muestran cómo el 63 % de los bienes agrícolas y el 30 % de los pecuarios los proporcionan productores campesinos. En el caso de Bogotá, los 2,8 millones de toneladas de alimentos que ingresaron a la capital en el 2002 fueron proveídos por 516 de los 1089 municipios del país (47 %); y de ellos, el 70 % fue producido por economías campesinas, localizadas básicamente en las áreas rurales de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá (hortalizas, tubérculos y lácteos), Tolima, Meta y Santander.

No obstante, y como lo expresan las cifras del IGAC, existe una discrepancia entre vocación y uso, particularmente en los aprovechamientos agrícolas y en los ganaderos, con efectos negativos para el abastecimiento de alimentos en el primer caso y para la preservación de los bosques y el patrimonio ambiental en el segundo.

De acuerdo con esta misma fuente, el 92,1 % de las tierras aptas para agricultura se encuentran explotadas en usos ganaderos y en matorrales, y casi la mitad del área cubierta de pastos manejados en el país (47 % del área reportada) se ubica en las mejores tierras con vocación agrícola.

Según el Instituto de Estudios Ambientales (IDEAM) y la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (DNP 1990), para mediados de la década de 1980 “se había culminado prácticamente el proceso de ocupación territorial de las regiones caribe y andina del país y, en menor medida, de la Orinoquía”. Este proceso dio cuenta de buena parte de las siete reservas forestales protectoras establecidas por la Ley 2 de 1959, en la cual se preveía la sustracción de áreas para uso económico. Esta misma ley dejó sin efectos destinaciones y reservas para colonizaciones realizadas a favor de la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Parcelaciones, Colonizaciones y Defensa Forestal (antecesor del Incora) a través de decretos dictados entre 1952 y 1955.

Cabe señalar que a partir de la aplicación de la Ley 135 de 1961, pero especialmente de la puesta en práctica del Pacto de Chicoral, que la hizo aún más débil, la distribución de tierras por parte del Estado se realizó a expensas de estas reservas bajo la socorrida figura de “titulación de baldíos”. Además, el reconocimiento de resguardos para pueblos indígenas y las titulaciones de territorios colectivos para comunidades afrodescendientes derivadas de la Ley 70 de 1993 ha ocurrido básicamente sobre estas reservas, en particular la de la Amazonia, en el primer caso, y la de la costa Pacífica en el segundo. Actualmente, mediante el Sistema de Parques Nacionales se encuentran protegidas 9.186.883 hectáreas en 34 parques nacionales, dos reservas naturales y ocho santuarios de fauna y flora que atienden los servicios ambientales de provisión de agua, protección de la biodiversidad con alguna representatividad de los ecosistemas del país (véase el mapa 6). Es evidente que el costo de preservar un patrón de la propiedad de la tierra en el interior de la frontera agraria, caracterizado por su elevado nivel de concentración, ha sido el sacrificio de buena parte de estas reservas forestales.

Ante los crecientes conflictos en torno a la ocupación, la apropiación y el uso del territorio colombiano se han planteado varias iniciativas soportadas en diagnósticos realizados desde

hace varios años. Uno de los más calificados ha sido el adelantado por el IGAC junto con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), el cual expone el contraste entre las vocaciones de la oferta ambiental y su uso, explicando las razones de este contraste. El diagnóstico señala, por una parte, las contradicciones entre las características que ofrecen los suelos y sus destinos recomendables, y por otra, su uso actual y sus efectos, lo cual ha sido causado por los desequilibrios de su distribución como resultado de las relaciones de poder y de la ausencia de un régimen fiscal que obligue a la utilización adecuada de las tierras (IGAC, Corpoica 2002).

Con esta línea explicativa de los conflictos converge Juan Camilo Cárdenas, quien observa: “una estimación de las causas de la deforestación en Colombia sugería que el 73 % del área deforestada del país se debía a la expansión de la frontera agrícola y a una colonización no planificada” (2009, 7). Deriva de lo anterior:

[...] una razón fundamental del fenómeno migratorio hacia la frontera agrícola surge de las restricciones y concentración de tierras y la violencia política. Estas familias rurales han sido obligadas en muchos casos a abandonar sus tierras, que de otra manera sería productivas para la agricultura comercial o al menos para subsistencia. (2009, 7)

Desde la perspectiva de los derechos de acceso, el territorio colombiano está compuesto por tres modalidades básicas: baldíos y áreas protegidas, bajo la responsabilidad del Estado; territorios colectivos (denominados en la Constitución *tierras comunales de grupos étnicos* y *tierras de resguardo*) y las tierras de propiedad privada. La Constitución ha reglamentado la afectación de estas formas de derecho definiendo las áreas protegidas y los territorios colectivos como inalienables, imprescriptibles e inembargables y declarado como fin de las autoridades de la República la defensa de la vida, honra y bienes de todas las personas residentes en Colombia.

Las relaciones entre la disponibilidad de suelos y su uso actual conllevan conflictos de distinto orden que afectan el patrimonio ambiental de la nación y la calidad de vida de su población. Como señala Cárdenas, entre 1960 y el 2007 el Estado colombiano ha acumulado la titulación y declaración de áreas colectivas en 48.885.212 hectáreas distribuidas así: 31.109.459 en resguardos indígenas, 4.770.407 en títulos de comunidades afrodescendientes y 13.005.346 en parques nacionales naturales: “como resultado de medio siglo de consolidación de estas tres estrategias de reconocimiento jurídico para construir áreas colectivas en el país, casi la mitad del territorio colombiano es hoy un espacio colectivo” (2009, 5).

Pese a esta acción formal del Estado colombiano en reconocimiento de los derechos colectivos, al avanzar la tercera década del siglo XXI el país continúa en medio de un profundo y largo conflicto armado. Éste se ha desarrollado por cerca de sesenta años, lo que lo convierte en uno de los más prolongados del mundo contemporáneo, al tiempo que se extiende por gran parte de su territorio afectando a cerca de la mitad de sus municipios y ocasionando el desplazamiento de cerca de un 10 % de su población. Inclusive en la actualidad, algunos de sus componentes y proyecciones desbordan el espacio nacional.

Conflictos con algunas de estas características han ocurrido y ocurren en otras naciones; no obstante, en Colombia, además de su duración y de sus implicaciones sociales y políticas, plantea proyecciones hacia el entorno que ya comprometen la relativa estabilidad de la región.

En cuanto a las agroindustrias, la Ley 1776 del 2016, la cual establece las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) tiene sus antecedentes en la Ley 160 de 1994, cuyo capítulo XIII define lo referente a “zonas de desarrollo agroempresarial” y forma parte del programa de desarrollo económico con alcances territoriales planteado por la dirección del Estado. Integran el programa los proyectos impulsados en

particular desde la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), centrados en el desarrollo de grandes proyectos mineros y los de carácter agroexportador y amplían la trayectoria de exportaciones de oro, petróleo y carbón. Igualmente proyectó rubros agrícolas en los mercados internacionales, como café, banano, cocaína, flores y derivados de la palma africana entre otros, enmarcándolos dentro de las condiciones actuales de los mercados internacionales.

Estos desarrollos, a pesar de haber sostenido al país en el rango de una economía intermedia, no han contribuido a un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población ni de su desarrollo productivo, según lo demuestran diagnósticos de entonces, como los contenidos en el *Informe nacional de desarrollo humano* (PNUD 2011), el informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015) o el Censo Nacional Agropecuario (DANE 2015). Más aún, las iniciativas dirigidas hacia el desarrollo de agroexportables y los grandes proyectos mineros, lejos de intentar modificar las condiciones de atraso social, técnico y económico, han tendido a afianzarlas y, como se ha señalado, la dirección del Estado no solo persiste en las políticas que han conducido a la postración del campo y a la exacerbación de la guerra, sino que hace caso omiso de lo pactado sobre estos temas dentro del Acuerdo de Paz.

## Distribución y uso de los suelos en la oferta de alimentos

En 1989 el Gobierno, a través del DNP y el Ministerio de Agricultura, realizó un estudio sobre el desarrollo del sector, uno de cuyos hallazgos fue el nivel del abastecimiento alimentario, el cual para 1987 contaba con coeficientes de suficiencia del 79,3 % para cereales, 64,7 para oleaginosas, del 100 % para tubérculos, azúcares, frutales, hortalizas y cárnicos, y del 99,1 % para lácteos.

A pesar de las condiciones estructurales que han afectado a la sociedad colombiana y a su mundo rural en las esferas de la distribución de la tierra y el acceso a los recursos de capital estas cifras muestran niveles de la oferta alimentaria que se vieron afectados seriamente por la aplicación de procesos y políticas que conducirían a una mayor concentración de la propiedad y al debilitamiento de la atención del Estado a la producción alimentaria. En efecto, según el Censo Agropecuario del 2014, solo el 9,6 % de las unidades de producción agropecuaria recibió asistencia técnica, el 83,3 % no cuenta con maquinaria y el 83,1 % carece de infraestructura de apoyo para la producción.

El desmantelamiento de la institucionalidad del sector agropecuario impulsada a partir de comienzos de la década de 1990 coincidió con la profundización del descenso de la producción de alimentos y el incremento de las importaciones de estos bienes, las cuales ascendieron de un millón de toneladas en 1990 a cerca de nueve millones en el 2010, con valores de 500 millones de dólares en 1990 hasta más de 4000 millones de dólares en el 2010.

Por otra parte, las condiciones de la estructura de costos de la producción (incluyendo los de la tierra, los insumos, el crédito y las limitaciones viales) debilitan la competencia con las importaciones de los bienes agrícolas altamente subsidiados en el marco de los tratados de libre comercio, en particular con los Estados Unidos, lo que restringe el acceso a los mercados de la producción agrícola nacional, con lo cual, como lo registró el censo del 2014, el 49,3 % de las unidades con menos de cinco hectáreas debieron dedicar el 60 % de su producción al autoconsumo. Los efectos sociales y económicos de estas circunstancias se expresan en las condiciones de pobreza prevalentes en el campo, las cuales, según el Censo de Población del 2005, afectaban al 73,7 % de la población y según el Censo Agropecuario del 2014 al 44,7 %.

A pesar de estas condiciones, la propuesta del Gobierno se ha centrado en tres ejes: la continuidad de los TLC, la profundización de las inversiones mineras y el desarrollo de las ZIDRES.

Esta iniciativa, plasmada en la Ley 1776 del 2016, establece estos espacios a través de los cuales el Estado asigna tierras baldías de la nación a proyectos empresariales para la producción de agroexportables, por tiempos que pueden abarcar decenios y uno de cuyos objetivos es el establecimiento de “zonas francas agroindustriales”. La iniciativa, contemplada primero en la Ley 160 de 1994 (capítulo XIII), vino a ser desarrollada en la ley mencionada del 2016, en la cual se modificó sustancialmente el destino de las tierras baldías previsto en las leyes de reforma agraria 135 de 1961 y 160 de 1994 para dotar a campesinos carentes de ellas.

Como se desprende de sus propósitos efectivos, la Ley 1776, demandada poco después de ser expedida, facilita la legalización de compras de tierras que habían sido asignadas a través de la reforma agraria como unidades agrícolas familiares (UAF) y promueve su absorción a través de concesiones de tierras a grandes proyectos agroexportadores. Al tiempo, minimiza su asignación a favor de los pequeños campesinos carentes de ellas o con muy pequeñas posesiones, para los cuales solo se prevé su asociación con grandes emprendimientos en condiciones que semejarían la calidad de aparceros.

Agrava estas circunstancias el propósito explícito de establecer zonas francas agroindustriales (artículo 2, Ley 1776 del 2016) en las ZIDRES, lo cual las convierte en territorios autónomos frente a la legislación laboral y por ende facilita una mayor precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados. Esta ley no solo descartaría la titulación de baldíos a través de UAF, las cuales son “flexibilizadas” para ampliar su extensión y asignación a grandes firmas inversionistas, sino que se abre el camino para la anulación de los contenidos favorables a los campesinos de la Ley 160 de 1994. Son ellos el ya mencionado acceso a tierras baldías y el establecimiento de zonas de reserva campesina, intención que ya ha sido manifestada por voceros del empresario agrícola.

## ¿Cómo se ha configurado nuestra alimentación y cómo ha sido la formación de nuestro patrimonio genético?

Como resultado de la guerra, de los problemas asociados a la propiedad de la tierra y de las limitaciones técnicas de la producción agrícola para los años 1950 y 1960, Colombia presentaba limitaciones en la producción y la disponibilidad de alimentos, en la salud y en la nutrición de su población, en especial aquella con menores ingresos en las ciudades y en el campo, como se evidenció en distintos estudios sobre salud y nutrición. En pleno desarrollo de la guerra, el Gobierno creó una entidad para atender los problemas del acceso a los alimentos, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA), y acordó con la Administración de los Estados Unidos la importación de alimentos excedentes, en aplicación de la Ley 480 de 1954 de ese país. A mediados de la siguiente década el Gobierno, con la iniciativa del Banco Mundial, diseñó e impulsó el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y como parte de éste se promovió el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Este programa, dirigido a pequeños campesinos, buscaba incrementar su producción y productividad en cultivos de bienes alimentarios a través de la transferencia de paquetes tecnológicos de la revolución verde ya mencionada (semillas genéticamente modificadas, insumos agroquímicos), dotación de algunas infraestructuras viales y apoyo a la comercialización de los bienes producidos. Mediante los atractivos de créditos subsidiados y asistencia técnica indujo a una creciente proporción de campesinos a sustituir sus cultivos tradicionales (alimenticios y medicinales) por una canasta reducida de productos orientada hacia los mercados. El DRI se articuló con la configuración y el afianzamiento de programas de vivienda para clases medias urbanas, impulsado por un pujante sector financiero, receptor de recursos procedentes del narcotráfico, que se

benefició con una oferta campesina de alimentos baratos que incidió en la reducción de los costos de la producción de la vivienda urbana. El programa DRI fue aplicado paralelamente al desmonte de la reforma agraria, como resultado del acuerdo entre grandes empresarios y dirigentes de los partidos políticos tradicionales conocido como Acuerdo de Chicoral, así como de la sustitución del reparto agrario por proyectos de colonización en los bordes de la frontera agraria.

A pesar de las reconocidas limitaciones que han afectado a los productores campesinos en términos del acceso a la tierra, a los mercados y las tecnologías, al crédito de fomento, las condiciones agroecológicas del país y sus tradiciones culturales les han proporcionado capacidades para generar una oferta alimentaria con la cual han logrado un elevado nivel de abastecimiento, como lo registró un estudio sobre el desarrollo de la agricultura para finales de la década de 1980.

**TABLA 5.**

Colombia: Coeficientes de suficiencia de la producción nacional para grupos de productos 1960-1987

(Promedios quinquenales)	Cereales	Oleaginosas	Tubérculos	Azúcares	Frutales	Hortalizas	Carne	Lácteos
1960-1964	92,0	96,3	100,0	99,9				
1965-1969	88,5	98,3	100,0	100,0				
1970-1974	84,1	95,1	100,0	100,0	100,0		100,0	
1975-1979	86,5	76,9	100,0	99,7	100,0	100,0	100,0	96,6
1980-1984	80,0	55,6	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	97,4
1985-1987	79,3	64,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,1

Fuente: DNP (1990), cuadro n.º 7.1

El desarraigo sistemático que en los 1950 y 1960 azotó en especial a los departamentos de Caldas, Huila, Tolima, Santanderes y Valle del Cauca hoy ya se extiende a las regiones de frontera del

Caquetá, Chocó y la costa Pacífica. Los viejos conflictos agrarios, que dieron triunfos al latifundio con el desalojo de las parcelaciones y colonizaciones campesinas, ahora, alimentados por el narcotráfico, se han convertido en verdaderas guerras por los territorios. Los nuevos desplazamientos continúan ampliando el crecimiento de nuestras “ciudades de campesinos”, como llamara Bryan Roberts a las urbes hacia donde se dirigieron los desterrados del campo en las décadas anteriores.

A comienzos de los años noventa se quiso construir una imagen de Colombia como “país ya muy cercano al primer mundo”, del que solamente lo separaban algunos retoques de posmodernidad. Sin embargo, nuestra “urbanización” es relativa en la medida en que más del 60 % de los llamados “asentamientos urbanos” son localidades pequeñas, menores de 10.000 habitantes y en buena parte dedicados a actividades vinculadas al campo y a la agricultura.

Por otro lado, estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades (Rodríguez 2006) muestran cómo una proporción superior al 50 % de estos bienes los suministran productores campesinos, que hoy reclaman ser tenidos en cuenta en las políticas de abastecimiento alimentario. Estas cifras expresan las pronunciadas diferencias regionales del país: así, en la Amazonia y la Orinoquia la población rural es el 65,3 % del total, en tanto que en la región oriental es del 28 %, variaciones que dan cuenta de las condiciones del desarrollo socioeconómico y territorial en cada uno de esos espacios.

Por otra parte, y como bien se sabe, las economías regionales son bastante heterogéneas y comprenden diversas estructuras productivas que incluyen sistemas agroindustriales (azúcar, palma aceitera, arroz, algodón, cárnicos y lácteos), agrícolas (frutas y hortalizas), extractivos (azúcar, banano, palma aceitera y maderas), minero-extractivos (petróleo y carbón) en donde la producción campesina, sustentada en la mano de obra familiar, participa en diversas proporciones. Según los estudios de Jaime

Forero, para los años 1999-2001 esta participación representó el 67 % de la superficie cosechada y el 58 % del valor de la producción (2010, 69).

Si bien estos alimentos, en particular hortalizas y tubérculos, se cultivan con las tecnologías de la revolución verde, una parte importante de los pequeños productores de diferentes regiones conservan cultivos tradicionales, de origen precolombino, como se observa en los cada vez más visibles trueques y mercados campesinos. Estos eventos, que revalorizan la preservación y el intercambio de semillas, son prácticamente la única posibilidad que existe en el presente de protección de estos materiales genéticos, ante las políticas de desfinanciación de la capacidad investigativa del país, iniciadas a comienzos de los años noventa, en tanto que se transfieren ingentes recursos al Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), con la sorprendente idea de financiarle investigaciones a esta transnacional para luego comprarle sus resultados en los marcos de la comercialización de las tecnologías agrícolas.

Los sistemas de patentes con los que se está implantando la biotecnología y que forman parte de estos marcos apuntan a asegurar y ampliar los mercados para las transnacionales y, de paso, controlar todas las realizaciones logradas en la formación de los patrimonios genéticos de los pueblos. Frente a este riesgo real, es necesario asumir la defensa de nuestro patrimonio, a partir de su valoración, del reconocimiento de cómo se ha forjado y de quiénes han participado en esa construcción para llevarla a nuestra memoria, enriquecerla y hacerla parte de nuestro futuro. En este contexto quedan en evidencia la importancia y la complejidad de nuestra agricultura, representadas en sus aportes al abastecimiento alimentario y, más de fondo, la participación del campo en la construcción de un país posible.

En la composición de nuestro abastecimiento alimentario cuentan los bienes producidos por las agroindustrias nacionales, las importaciones y, con un peso considerable, los

proporcionados por las agriculturas campesinas. En ellos, representados especialmente por hortalizas, tubérculos y otros bienes, cuentan de manera definitiva las tecnologías de la *revolución verde* (como se ha llamado al conjunto de prácticas productivas que incluyen la utilización de semillas genéticamente intervenidas y acompañadas con agroquímicos que les garantizan altos rendimientos), así como también cultivos y prácticas tradicionales, derivadas de nuestra historia biológica y cultural. Estos cultivos y prácticas tradicionales forman parte de nuestra herencia como nación y, por las razones que vamos a examinar, los campesinos parecen haberse convertido en sus principales protectores, a pesar de las circunstancias que no pocas veces los vuelcan contra ese mismo patrimonio.

## Los alimentos en las crisis

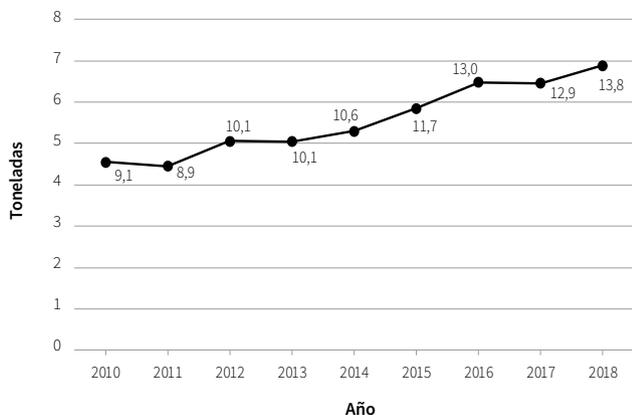
Nos encontramos viviendo en medio de la convergencia de crisis de distinta naturaleza, en la cual se cruzan los efectos de las variaciones climáticas con los de la pandemia provocada por las mutaciones virales, y la profundización de una tendencia recesiva en la economía mundial. Como consecuencia, se han desestabilizado las condiciones sanitarias, la oferta de alimentos —a la cual dedicaré estas líneas— y la propia gobernabilidad del estilo de desarrollo vigente.

Algunos de estos fenómenos han ocurrido en otras épocas, pero lo particular de este momento es su presencia simultánea, a escala planetaria y como hechos que obedecen en gran parte a la responsabilidad humana. Han sido resultado de decisiones tomadas por quienes han dirigido el destino de las naciones más poderosas, en torno a los sistemas macroeconómicos y financieros, de los sistemas productivos, de explotación de los recursos naturales, de transporte a nivel mundial, de salud, de la cultura, de los patrones de consumo y, en general, de los sistemas de dominación política e ideológica. A su vez, estas crisis han desnudado lo

que desde el poder se ha tratado de ocultar y sus efectos ya se han extendido a nivel planetario, con particularidades en cada sociedad según su historia. Colombia es una buena muestra de los resultados del encuentro de esas tendencias generales con nuestra propia formación como sociedad, y la configuración de nuestro sistema alimentario es una perspectiva apropiada para comprender cómo se han encontrado esas condiciones.

La construcción de nuestra agricultura ha sido particularmente gravosa en términos sociales, ambientales y económicos. Sujeta a un patrón de la propiedad concentrador y excluyente, caracterizado por la subutilización de la tierra, como lo evidenció la Muestra Agropecuaria Nacional de 1954, así como por la sobreexplotación de los trabajadores del campo, por un generalizado atraso productivo, todo lo cual ha tenido como consecuencia una violencia que no para, junto con una elevada prevalencia de la pobreza. No obstante, la biodiversidad del país, la heterogeneidad y riqueza de sus condiciones agroecológicas y la existencia de una población rural relativamente extensa, dotada de una cultura agrícola arraigada, le permitieron contar con una oferta alimentaria que, a finales de los años 1980 hacía de Colombia un país autosuficiente en términos de la disponibilidad de los alimentos de su canasta básica.

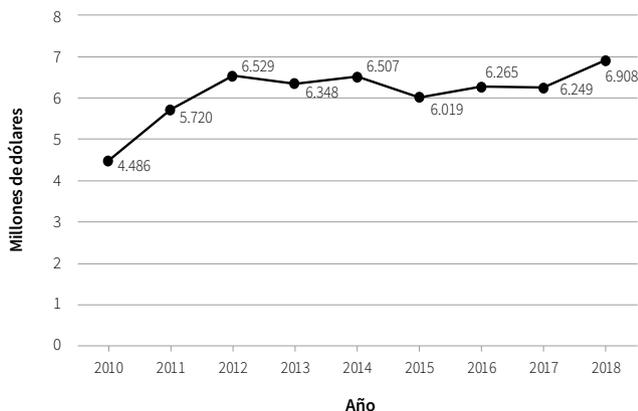
Como veremos, estas condiciones habrían de cambiar a partir de la década de 1990, dada la incidencia de tres procesos determinantes, que condujeron al país a la situación en la cual nos encontramos. En primer lugar, la decisión de las dirigencias nacionales de impedir tanto la democratización de la propiedad agraria como la representación política de los sectores alternativos, lo cual ha generado un prolongado conflicto armado; en segundo lugar, la vinculación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico y, por último, tan determinante como los anteriores, la sujeción del país a la política exterior de los Estados Unidos, en particular a sus componentes económico, político y militar.



### GRÁFICO 1.

Volumen importaciones de origen agropecuario y agroindustrial (millones de toneladas). En el 2018 el volumen de las importaciones aumentó 6,8 % con respecto al 2017.

Fuente: Cálculos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a partir de DANE (2019).



### GRÁFICO 2.

Valor importaciones de origen agropecuario y agroindustrial (millones de dólares). En el 2018 las importaciones aumentaron en valor 10,5 % con respecto al 2017.

Fuente: Cálculos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a partir de DANE (2019).

Como se ha reiterado, Colombia registra niveles de concentración de su propiedad que le asignan uno de los rangos más elevados en América Latina: con una medición del coeficiente de Gini cercana a 0,9, donde 0 representa una distribución plenamente equilibrada y 1 la concentración total (DANE 2015). Esta distribución de la propiedad se ha sustentado en gran medida en el uso de la violencia y en su apropiación ilegal, condiciones que han desencadenado el conflicto social armado actuante en el país por más de seis décadas.

Estas circunstancias, a su vez, remiten a otros referentes de la construcción del sistema alimentario relacionados con los conflictos en torno al acceso a la tierra. Una rápida revisión de los antecedentes del conflicto armado conduce a los escenarios de finales de los años veinte y principios de la década siguiente, cuando se abrieron los debates en los cuales se expidió la Ley 200 de 1936, centrada en la formalización del acceso a la tierra. A pesar de no haber constituido una norma redistributiva de la propiedad, encontró profundas resistencias en los sectores terratenientes, las cuales, como se ha señalado, llevaron a la reversión parcial de la ley de tierras y a la recuperación de la aparcería a través de la Ley 100 de 1944, con el argumento de la necesidad de conjurar el debilitamiento del abastecimiento alimentario, supuestamente amenazado por las tensiones que habría ocasionado la ley de tierras de 1936.

Veinte años más tarde, estando Colombia en plena guerra civil, con sus destierros y destrucciones, el problema alimentario asumió una nueva dimensión. Por una parte, el Congreso de los Estados Unidos había expedido la Ley 480 de 1954, que aseguraba las exportaciones de excedentes agrícolas, en beneficio de sus productores, y aseguraba la posibilidad de utilización política de estas exportaciones. Así ocurrió en Bolivia, donde estos excedentes fueron aprovechados para afectar la alianza de productores agrícolas y molineros, como uno de los ejes de la revolución. En nuestro caso, el Gobierno colombiano, en cabeza del general

Gustavo Rojas Pinilla, había suscrito en 1954 un convenio con el Gobierno estadounidense para incorporar estos excedentes y ya era el quinto país latinoamericano en importación de alimentos de ese país, y no eran desconocidos los testimonios sobre los efectos de la guerra en el hambre y en el empobrecimiento de las comunidades rurales. Pero, a pesar de la guerra y de sus consecuencias, el país logró recuperar su producción agrícola hasta los niveles de autoabastecimiento señalados.

Tal como se mencionó, frente a la concentración de la propiedad y a los efectos asociados a ella se promulgó la Ley 135 de 1961, de Reforma Social Agraria. A pesar de contar con el padrinazgo del Gobierno de los Estados Unidos, las dirigencias nacionales entrabaron su aplicación poniendo en marcha el Pacto de Chicoral de 1972, a partir del cual se sustituyó el limitado reparto agrario propuesto en dicha ley por programas de colonización en los bordes de la frontera agraria, los cuales deberían ser acompañados por el Estado. La promesa de la presencia institucional no se cumplió y en su lugar llegaron los agentes del narcotráfico, en plena expansión en los Estados Unidos. En ese país, enganchado entonces en su guerra contra Vietnam, se escenificaba un amplio movimiento a favor de la paz, que fue extensamente combatido desde el *establecimiento* a través de la judicialización y el asesinato de dirigentes del movimiento, así como con la difusión del consumo de drogas narcóticas como distractor de la movilización política. En Colombia, por sus condiciones geográficas y ecológicas, existe un inventario relativamente numeroso de plantas con potencial para este tipo de usos. Así, la decisión de frenar la reforma agraria y de localizar a los colonos en tierras marginales hizo su oferta de los derivados de estas plantas altamente “competitiva” en el mercado internacional de los narcóticos, ¡debido a sus bajos costos de producción, con tierras baratas y mano de obra igualmente barata! Vendrían luego de la implantación del narcotráfico la nueva fase de la guerra, los desplazamientos y acaparamientos de tierra con los fines conocidos y la destrucción

de la oferta alimentaria, en gran parte como consecuencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), como se denunció en el paro campesino del 2013.

En el transcurso de poco más de tres décadas, la economía ligada al narcotráfico, de la mano de las políticas neoliberales de *libre comercio*, condujo al país a la destrucción de los modestos avances logrados en el desarrollo de su manufactura y de una agricultura que lo abastecía de alimentos y algunas materias primas. En la estructura de la propiedad agraria se hicieron patentes los efectos de las compras masivas de tierras por parte de narcotraficantes y asociados para la legalización de capitales “repatriados”, y junto con su concentración se profundizó su subutilización, acentuada por efectos de la guerra desplegada desde décadas atrás, con el desplazamiento de más de siete millones de habitantes del campo y el abandono de cerca de ocho millones de hectáreas. Este efecto habría de coincidir con la implantación de la llamada apertura económica desde comienzos de la década de 1990 y con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en la primera mitad de la década del 2010, efectivo al avanzar ese decenio.

En el marco de la pandemia, el país ha regresado a su calidad de importador neto de alimentos, no por sus condiciones agroecológicas ni por la ausencia de comunidades productoras de alimentos —las cuales, a pesar de haber sido diezmadas por la guerra son aún capaces de recuperar el abastecimiento alimentario del país—, sino como resultado de la aplicación de las políticas impulsadas desde los intereses comerciales de los Estados Unidos, secundados por quienes se esfuerzan en representarlos desde las posiciones de mando, ya sea de las decisiones sobre el comercio exterior, ya desde la guerra, tal como ocurrió en la propia Vicepresidencia de la República, asociada con actividades ligadas al narcotráfico, como lo recordó la revista *Newsweek* al entonces mandatario, Álvaro Uribe Vélez, a comienzos del 2005, cuando se inició la adhesión al TLC.

La destrucción de la oferta alimentaria resultante del éxodo campesino sería concomitante con los impactos de las importaciones de estos bienes, en particular desde los Estados Unidos, acordados entre los agentes del Gobierno de ese país y los funcionarios nacionales en torno a los tratados de libre comercio. Los “giros” de la política agropecuaria confluyeron con los éxodos resultantes del conflicto armado, así como con las migraciones rural-urbanas, en general, para incidir en una transición en el sistema agroalimentario, en particular en las condiciones de la oferta y la demanda alimentaria.

Los desplazamientos de una elevada proporción de las poblaciones rurales hacia las ciudades produjeron o agravaron su empobrecimiento, en la medida en que se ha tratado de familias campesinas, muchas de las cuales disponían de tierras y otros haberes abandonados en el éxodo, debido a lo cual perdieron las condiciones de autosubsistencia con las que habían contado previamente. Su reubicación en las ciudades ocurrió en condiciones de nuevos pobres, con sus posibilidades de acceso a vivienda e ingresos disminuidas, agravadas, como se sabe, en la coyuntura actual de las crisis, debiendo adaptarse además a las nuevas condiciones de la oferta y la demanda alimentarias, configuradas por la selección y la preparación de los alimentos, la vivienda, el transporte y los hábitos alimentarios ciudadanos.

Bajo los impactos de la convergencia de las crisis, el país y en particular sus comunidades más vulnerables sufren los resultados de las decisiones políticas tomadas por quienes han actuado bajo la cubierta de un modelo económico construido como resultado ya sea de deficiencias académicas, ya de compromisos desleales con el país, ya de proceder acampados en lo delictivo. Cuanto más profundos sean los efectos de esta crisis en la salud y el bienestar de la nación, mayores serán sus responsabilidades y mayores los alcances de las reformas que será necesario impulsar para lograr la transición del país hacia un rumbo sano y democrático.

## La minería

La actividad minera extractiva ha tenido una participación central en la economía colombiana, aun desde antes de su formación como Estado independiente, a través de las producciones y exportaciones de metales preciosos (oro y plata), petróleo, esmeraldas, a los cuales se han añadido el platino y minerales de más reciente aprovechamiento, como el coltán. Los análisis de la economía durante el período colonial asocian, incluso, al “país agrícola”, representado por su región oriental, con el “país minero” del occidente, al cual proporcionó sus alimentos básicos (Nieto Arteta 1999), estando ligados los ciclos económicos a la dinámica de los yacimientos y al comportamiento de la economía internacional. La fase de crecimiento de la economía colombiana configurada a partir de la segunda década del siglo xx estuvo asociada directamente a estos dos componentes: por una parte, las exportaciones agrícolas (en especial, café) y por otra, las inversiones externas en agroexportaciones (plantaciones bananeras) y exploraciones/explotaciones petroleras, en particular. Desde la década de 1980 la minería del carbón entró a participar de manera relevante, presentando una cifra de 82 millones de toneladas anuales en el 2019, con ventas de 7500 millones de dólares anuales.

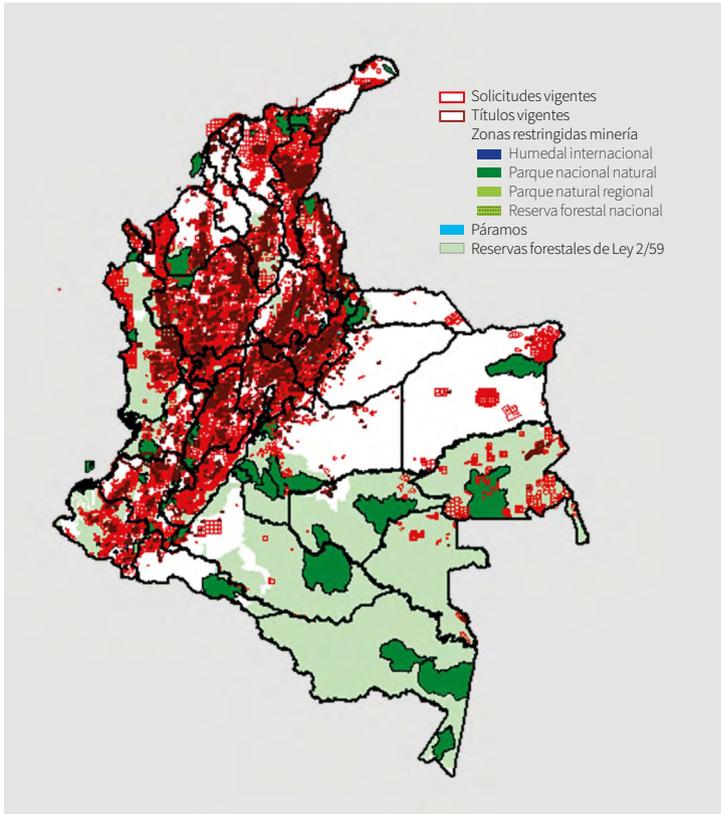
Los planes de desarrollo del 2002 al 2018 reiteran la vinculación del país con los mercados internacionales en los términos fijados por los tratados de libre comercio para minerales, agroexportables e importaciones de bienes manufacturados y alimentos. En el campo de las inversiones mineras, el Estado mantiene reducidos controles ambientales junto con elevados subsidios y exenciones. De acuerdo con un estudio producido por la Contraloría General de la República, el valor de estos beneficios otorgados a las empresas mineras, añadido a los incumplimientos de sus responsabilidades fiscales, supera el valor de las regalías percibidas por el Estado.

Estas condiciones han favorecido la expansión de las áreas en explotación a 5,8 millones de hectáreas, a las que se suman las correspondientes a los 7264 nuevos títulos otorgados a partir del 2000 así como a las 17.429 solicitudes en trámite. La distribución geográfica de las áreas en las cuales se desarrolla la minería se extiende a lo largo y ancho del país, afectando regiones de las cordilleras, los valles interandinos y el litoral del Pacífico con efectos negativos en las fuentes hídricas, los suelos de laderas, los suelos con potencial agrícola y los asentamientos humanos (véase el mapa 8). Se inscribe en la apreciación de las tendencias en la apropiación de la tierra, de su transformación y control como *producción social del espacio*, la cual permite integrar historia y espacio, así como apreciar la proyección geográfica de las contradicciones sociales.

## Usurpación y desplazamiento

La Comisión Colombiana de Juristas en su estudio *Revertir el destierro forzado*, elaborado bajo la dirección de Catherine Bouley, trasciende el análisis de las características y condiciones del desplazamiento forzado para exponer el laberinto de los instrumentos creados para proporcionar la atención del Estado a las víctimas de la tragedia y, de paso, cuestionar la voluntad política de los colombianos para no repetir esta historia. Con respecto a estos instrumentos, Bouley concluye: “La normatividad nacional: una protección de papel” (2006, 66), tal como lo demuestra la sentencia T-025 de septiembre del 2004 de la Corte Constitucional, que señala, sin concesiones, la evasión sistemática por parte de las instituciones, de sus obligaciones legales frente a la población desterrada.

Esas evasiones no son accidentales: al examinar el contexto económico, político y legal en el que han ocurrido las fases más caracterizadas del despojo de tierras, en particular desde



**MAPA 8.**

Zonas protegidas, solicitudes y títulos mineros

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2009).

comienzos de esta década, es posible comprender, por un lado, la coherencia de las políticas que explican el destierro como mecanismo coherente dentro de la vía del llamado desarrollo en Colombia y, por el otro, la inoperancia de la protección a las víctimas.

Varias iniciativas jurídicas de similar talante temático y político tuvieron convergencia en este cuatrienio y le otorgaron especial coherencia al “modelo”: la reforma laboral (Ley 789/2002), la ley de justicia y paz (Ley 975/2005), la ley forestal (Ley 1021/2006) y la ley de desarrollo rural, en debate en el Congreso. No es fácil sustraerse al atractivo de interpretar esta convergencia de iniciativas jurídico-políticas como resultado de una intención de largo alcance; no obstante, los efectos de estas normas no parecen dejar dudas sobre la cercanía de sus propósitos. Encontramos una coincidencia temporal y política de la decisión de legalizar condiciones de contratación para una elevada oferta de mano de obra caracterizada por la pauperización generada por el destierro forzado, la desorganización y la consecuente ausencia de capacidades para negociar su remuneración. A esta decisión se suma la legalización de la acción paramilitar y, en particular, la de los bienes obtenidos mediante presiones, asesinatos, compras forzadas y ocupaciones de hecho.

Cabe examinar la —al menos aparente— coherencia de algunas de las más descollantes iniciativas políticas y legales que enmarcan las relaciones entre las transformaciones económicas de la década pasada (y que llegan a estos días) y los destierros a los que vienen siendo sometidos centenares de miles de colombianos.

Estas medidas enmarcan un escenario configurado por seis procesos correlacionados, a saber:

- tradición del despojo y concentración de la propiedad territorial
- afianzamiento de la agricultura de plantación

- debilitamiento de la agricultura campesina
- implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos
- implantación de normas para la expropiación de territorios y bosques
- implantación de normas laborales para la sobreexplotación de la mano de obra.

### **Tradición de despojo y concentración de la propiedad territorial**

De acuerdo con el Banco Mundial, en los años 1999 y 2000 Colombia presentaba la cifra más elevada de desplazados en el mundo con 1,8 millones de personas en esta condición, seguida por Afganistán, Angola e Iraq. Según CODHES, para el segundo trimestre del 2005 se contabilizaban 3.563.504 personas afectadas. De la mano del despojo y el destierro ha ido la concentración de la propiedad: según un estudio del IGAC y Corpoica realizado en el 2002, las fincas con más de 500 hectáreas controlaban el 61 % de la superficie predial y pertenecían al 0,4 % de los propietarios (CEDE/Banco Mundial, 2004).

Lo ocurrido en este período ha sido el afianzamiento de la vieja tendencia hacia la concentración de la propiedad rural, documentada por varias fuentes, entre ellas informes del Banco Mundial, desde aquel que dirigiera Lauchlin Currie en 1950 hasta el más reciente estudio sobre la política de tierras, el cual estima un coeficiente de Gini de 0,81 con base en el avalúo catastral y de 0,85 con base en el área bruta. No ha sido ajeno a este entorno el ingreso de los recursos del narcotráfico: los traficantes de drogas buscaron mecanismos de lavado, uno de los cuales fue la adquisición de bienes raíces urbanos y rurales, en una dinámica ampliamente conocida.

Un debate promovido por la Procuraduría General de la Nación a raíz de la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio

publicitó los estimativos sobre las tierras controladas por narco-traficantes y paramilitares, los cuales superan los cuatro millones de hectáreas, cifras que han reforzado la concentración monopólica de la propiedad y reiterado el significado político y estratégico de la gran propiedad territorial.

A su vez, el despojo de las tierras a medianos y pequeños propietarios históricamente ha estado acompañado de crecientes sesgos autoritarios y violentos en la dirección del Estado y tiene una profunda raigambre en la historia de nuestra sociedad.

Estos sesgos actúan particularmente en torno a las relaciones “tierra-población”, inciden de manera determinante en la distribución del poder político y el ingreso y condicionan la persistencia y ampliación de la pobreza y la restricción del mercado interno. Estos efectos limitan el desarrollo político y la creación de bases reales para la construcción de una sociedad digna y equilibrada.

Al mismo tiempo, cabe resaltar que estos procesos se han venido imponiendo con costos económicos y sociales crecientes para las capas mayoritarias de la población, gracias a mayores restricciones de las libertades públicas, todo lo cual potencia, finalmente, los componentes más regresivos del régimen político colombiano. Algunos de estos rasgos, afianzados en las relaciones económicas y políticas del país, traen a la mente pasajes vividos a mediados del siglo xx, cuando bajo la sombra de la confrontación bipartidista ocurrió el despojo de miles de familias campesinas como base para un nuevo salto de la concentración de propiedad sobre la cual ocurriría el despegue de la “agricultura comercial” junto con algunos encadenamientos manufactureros.

Ahora, como entonces, el país presencia una nueva fase de crecimiento desordenado de sus ciudades, acompañado por el empobrecimiento masivo de su población, en particular de los sectores rurales. Sin embargo, el país ahora debe afrontar aún mayores costos de la concentración de la propiedad. En efecto,

un estudio preparatorio para el TLC del Ministerio de Agricultura señala cómo en el caso del arroz, uno de los cultivos con mayor desarrollo tecnológico de la agricultura colombiana, la tierra participa en el 30 % de los costos de producción, lo cual le resta competitividad al cultivo y, en general, a la agricultura comercial colombiana: pareciera que el latifundio “no globaliza”.

### **Afianzamiento de la agricultura de plantación**

Entre 1990 y 1997 desaparecieron los cultivos de más de 700.000 hectáreas: en 1990 se sembraron 2,5 millones de hectáreas de cultivos semestrales y 1,2 millones en permanentes, en tanto que en 1997 las siembras fueron de 1,6 millones de hectáreas en semestrales y 1,4 en permanentes. En éstos últimos los incrementos anuales más importantes fueron los de frutas (8,5 %), palma africana (6,9 %), caña de azúcar (5,5 %) y banano (3,7 %). La tendencia hacia el descenso de los cultivos semestrales en contraste con el crecimiento de los permanentes, representados en Colombia especialmente por el banano y la palma africana, ha estado asociada en otros países a intensos conflictos en torno a la tierra y a las relaciones laborales; no somos la excepción.

La concentración de la propiedad parece guardar relación con la disminución del área sembrada. De acuerdo con la Encuesta Agropecuaria del DANE de 1995, las fincas de mayor tamaño, en este caso de más de 500 hectáreas, dedican más del 15 % de su superficie a praderas, a usos agrícolas apenas el 0,8 % y abarcan el 42 % de las tierras ganaderas; al mismo tiempo, las fincas con menos de cinco hectáreas dedican a la agricultura el 6 % de su superficie. Al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad, necesariamente ha descendido el área asignada a la agricultura, en particular a los cultivos temporales, propios de la producción parcelaria.

De la mano con este proceso ha venido ocurriendo la reducción de la oferta agrícola, “compensada” desde entonces con la

importación anual promedio de cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas de origen agrícola, según informó la Contraloría General de la República en el 2002. La reducción de las superficies sembradas parece haber afianzado la subutilización de la tierra en Colombia: de acuerdo con el estudio del Banco Mundial, varias veces citado, solo el 37 % con aptitud agrícola es utilizada para este propósito, en tanto que el doble del área adecuada para pastos es dedicado a la ganadería (CEDE/ Banco Mundial, 2004).

En términos netos y según estudio del IGAC, de catorce millones de hectáreas aptas para la agricultura, escasamente se están utilizando poco más de cuatro millones, pero frente a los 19 millones de hectáreas aptas para ganadería se han dedicado 39 millones a pastos, con un hato de no más de 24 millones de cabezas.

Al lado de la subutilización de los suelos viene ocurriendo la generalizada destrucción de los ecosistemas, mediante prácticas como quemas de rastrojos, talas indiscriminadas, mecanización y riegos inadecuados, todos los cuales han conducido a extendidos procesos de erosión, compactación, desertificación y salinización de los suelos. De acuerdo con el IDEAM, en el 2001, el 33,9 % de los suelos del país estaban afectados por grados de erosión entre moderada y muy severa, al tiempo que en la región Caribe el 28,3 % de los suelos se encontraba salinizado.

Dentro de estos espacios, las relaciones *tierra-población* han estado dominadas por el ejercicio de la violencia. Cada etapa del desarrollo agrícola —como han sido el establecimiento de los enclaves bananeros de comienzos del siglo xx o de los años sesenta, la “agricultura comercial” de los cincuenta, el desarrollo algodonero de los años sesenta en el Cesar, los cultivos proscritos de los ochenta y noventa, y, por último, los cultivos de palma africana— repite el ciclo de “expropiación de la tierra-expulsión campesina-proletarización-implantación de los cultivos”, ahora alimentado con los recursos del narcotráfico.

## **Debilitamiento de la agricultura campesina**

La información sobre las condiciones técnicas y económicas de las áreas de predominancia minifundista, caracterizadas por la mayor emigración, revela un continuo desbalance entre tierra y población, ocasionado por la disminución permanente del potencial productivo de la tierra y el crecimiento de su población excedente, efecto de unas elevadas tasas de fecundidad.

Las formas de propiedad y sucesión dominantes en las áreas de minifundio conducen a la subdivisión de las fincas hasta escalas improductivas. Al mismo tiempo, los sistemas de producción, caracterizados por la explotación intensiva de los recursos naturales con cortos períodos de barbecho debidos a la limitada disponibilidad de tierras, dan paso a deforestaciones, pérdida de cubiertas vegetales, disminución de la biodiversidad y de la retención del recurso hídrico y erosión de los suelos; todas estas circunstancias dan como resultado la pérdida del potencial productivo en estas áreas.

El avance de la concentración de la propiedad en las áreas de mayor potencial productivo impide resolver el desbalance entre tierra y población de las áreas minifundistas con el acceso a nuevas tierras. En consecuencia, la mano de obra excedente debe buscar trabajo en las demandas temporales de las zonas aledañas de agricultura campesina, en los mercados más alejados de la agricultura comercial, en las demandas ocasionales de trabajadores no calificados en los mercados urbanos, en la ampliación de infraestructuras viales, la explotación de recursos del subsuelo o en la ampliación de la frontera agraria, incluyendo las labores de los cultivos proscritos.

Por otro lado, estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades (Forero 2010; Rodríguez 2006) muestran cómo una proporción superior al 50 % de estos bienes los suministran productores campesinos que hoy reclaman ser tenidos en cuenta en las políticas de abastecimiento alimentario. La participación

de esta producción es particularmente relevante en cuanto al aprovisionamiento alimentario de los mercados citadinos. En el caso de Bogotá, los 2,8 millones de toneladas de alimentos que ingresaron a la capital en el 2002 fueron proveídos por 501 de los 1089 municipios del país (46 %), y de ellos el 35 % fue producido por economías campesinas, localizadas básicamente en las áreas rurales de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá (hortalizas, tubérculos y lácteos), Tolima, Meta, Santander. Si bien estos alimentos, en particular hortalizas y tubérculos, se cultivan con las tecnologías de la revolución verde, una parte importante de los pequeños productores de diferentes regiones conservan cultivos tradicionales, de origen precolombino, como se observa en los cada vez más visibles “trueques” y “mercados campesinos”. Estos eventos, que revalorizan la preservación y el intercambio de semillas, son prácticamente la única posibilidad que existe en el presente de protección de estos materiales genéticos, ante las políticas de desfinanciación de la capacidad investigativa del país, iniciadas a comienzos de los años noventa.

Vale la pena advertir que la ausencia de una política efectiva de reparto de tierras y su sustitución por programas de colonización en áreas marginales tuvo como efecto el aislamiento de miles de pequeños campesinos en áreas alejadas ecológicamente frágiles, carentes de infraestructuras y alejadas de los mercados. En estas condiciones, la única alternativa económica que se les dejó fue la superexplotación de los recursos naturales y luego la producción de los cultivos para el narcotráfico.

### **Implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos**

Las dramáticas cifras y condiciones del desplazamiento forzado en Colombia han desencadenado múltiples presiones sobre el

Estado colombiano y sus responsabilidades. No obstante, lo que ha tomado fuerza es la política dirigida a su legitimación. Algunas de las críticas más recurrentes a la Ley 975 del 2005 (ley de justicia y paz) planteadas incluso por las Naciones Unidas tienen que ver con la ausencia efectiva de mecanismos que penalicen efectivamente a los incursos en los delitos asociados con el paramilitarismo, así como la reparación de las víctimas de estos mismos delitos.

La intervención de la Corte Constitucional en las discusiones del proyecto de ley introdujo algunos ajustes, pero como lo señala el estudio de la Comisión Colombiana de Juristas, normas anteriores o posteriores a ésta hicieron que no se aplicara a más del 8,5 % de los paramilitares. Un decreto posterior (3391 del 2006) estableció que, en caso de que los recursos de los desmovilizados no sean suficientes para indemnizar a las víctimas, se aplicarán dineros del presupuesto general de la Nación, de manera residual. Por otra parte, el tratamiento al testaferrato quedó en manos de la Fiscalía de manera discrecional y sujeto a la buena voluntad de los implicados.

Un proyecto de ley para establecer el Estatuto de Desarrollo Rural, en tránsito ante el Congreso, incluye la ampliación del plazo de arrendamiento de tierras hasta treinta años, disposición que podría ser aplicada dentro de territorios comunitarios establecidos por la Ley 70 de 1994 a favor de las comunidades afrodescendientes y al tenor de la ley de bosques, lo que pone en riesgo el patrimonio de estas comunidades.

Finalmente, es necesario destacar cómo dentro de este proyecto de ley, a más de su orientación excluyente a favor de una agricultura empresarial orientada hacia los mercados externos, se previó la prescripción adquisitiva de dominio a favor de quienes hayan ocupado tierras durante cinco años suponiéndolas baldías, norma suprimida en el documento presentado para segundo debate.

## **Implantación de normas para la expropiación de territorios y bosques**

Los desarrollos recientes de la “agricultura de plantación” a costa de los territorios de las comunidades, en particular afrodescendientes, han sido ilustrados con particular rudeza. Éste es el caso de las comunidades de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, afluentes del Atrato. Según la Defensoría del Pueblo —la cual, junto con el Incoder, creó una comisión a comienzos de abril del 2005—, a la sombra de los desplazamientos forzados a los que fueron sometidas las comunidades, los agentes de varias empresas ganaderas y productoras de palma africana ocuparon ilegalmente más de 21.000 hectáreas mediante compras fraudulentas a supuestos propietarios, talaron los bosques y construyeron en ellas vías, canales de drenaje, tendieron cables y establecieron ganados. Buena parte de estas obras fueron financiadas con recursos de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) y el Banco Agrario.

Además, esta denuncia señala cómo los campesinos afrodescendientes desplazados y desposeídos de sus territorios han sido obligados a regresar a sus antiguas tierras para convertirse en proveedores para las plantas de procesamiento de propiedad de las empresas palmeras en calidad de aparceros o como jornaleros de las plantaciones.

Al llevarse ante el Congreso el proyecto de la que sería la Ley 1021 del 2006, ley de bosques, el debate incluyó los pronunciamientos de las comunidades que serían más afectadas, en particular afrocolombianos e indígenas, y las observaciones críticas de varios exministros de Medio Ambiente. Uno de ellos, Manuel Rodríguez, la calificó como retroceso de la legislación y protección ambiental, atentatoria contra los derechos territoriales y culturales de estos pueblos, a los que solo se les reconoce la posibilidad de “participar en las decisiones” sobre estos territorios

y, finalmente, destacó cómo esta ley desconoce que los bosques prestan numerosos servicios ambientales y sociales críticos, como el soporte de diversas culturas y la preservación de la biodiversidad. Complementa los previsibles efectos negativos de esta ley una previsión de la ley de desarrollo rural, en discusión en el Congreso, que, como ya se dijo, amplía hasta treinta años la duración de los arrendamientos a terceros que se hagan de estos territorios, lo que pone en riesgo el control que sobre ellos ejerzan las comunidades.

### **Implantación de normas laborales para la sobreexplotación de la mano de obra**

La “liberación” de la mano de obra campesina como resultado de la guerra y el destierro ya se había hecho sentir con ocasión de las guerras civiles del siglo XIX y en la década de 1950 e hizo posible el auge de la agricultura “moderna”, representada por los cultivos de algodón, arroz, banano y palma africana en las áreas más aptas de los departamentos del Tolima, Huila, Meta, Atlántico y Cesar.

En el presente seguimos en esta misma dinámica de las relaciones entre la población y la economía, en la que una porción de los desplazados se vincula a la llamada “nueva agricultura”, ahora en calidad de aparceros o jornaleros (con muy pocas de las ventajas de los contratos de trabajo) y otra proporción de esta población desplazada, mucho más numerosa, se encamina hacia los mercados urbanos.

A partir de las cifras oficiales, al igual que sucedió luego de la crisis de 1999, no se ha producido una recuperación del empleo en los niveles anteriores a esta coyuntura. Por el contrario, se advierte cómo, a pesar del crecimiento económico, el empleo y el subempleo no siguen esa tendencia y algunos se sorprenden al constatar un “crecimiento sin empleo”.

De hecho, un estudio de la Universidad Externado de Colombia señala que en el 2005 46,9 % de los trabajadores eran asalariados; el resto eran trabajadores por cuenta propia, empleadores, trabajadores familiares o servicio doméstico; de estos asalariados, apenas el 35 % tenía un contrato de trabajo permanente, el 15 % eran trabajadores temporales y el 50 % restante no tenía regularizada su situación laboral. Según cifras recogidas por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, el 55 % de los trabajadores por cuenta propia recibe menos de medio salario mínimo mensual y según la Escuela Nacional Sindical más del 80 % de los asalariados devenga menos de dos salarios mínimos mensuales, ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de bienes, para lo cual se requieren 2,06 salarios mínimos legales. A pesar de los cuestionamientos a las cifras oficiales, no es de extrañar que, según el estudio del DNP sobre pobreza presentado en septiembre del 2006 “en el país hay cerca de 22 millones de personas en condición de pobreza y, de éstos, 7,4 % están en situación de pobreza extrema”. En estas condiciones inciden necesariamente los cambios ocurridos en las relaciones laborales, marcados por la denominada “flexibilización” y por el debilitamiento de las organizaciones sindicales, resultante en buena medida del asesinato selectivo de sus dirigentes, registrado por la OIT en los niveles más altos del mundo.

De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, en el 2004 se presentaron 688 casos de violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la integridad de los trabajadores sindicalizados en Colombia, y de este total el 13,6 % correspondió a los 94 casos de homicidios (ENS 2005).

Las sucesivas reformas laborales iniciadas con la Ley 50 de 1990 y continuadas con la Ley 789 del 2002 han implantado la precarización, la deslaboralización y la tercerización de los mercados de trabajo. Las cifras del mercado laboral dan como resultado la desestabilización laboral y la pobreza, circunstancias

con respecto a las cuales son pertinentes las reflexiones de Hugo López Castaño, encargado por el Gobierno nacional de dirigir el estudio sobre pobreza ya referenciado. En su investigación sobre la inestabilidad laboral, el autor concluye de manera tajante: “Colombia no tiene clase obrera. No puede haber clase obrera en un país donde la probabilidad de llegar a los diez años en una empresa es menos del 4 % y donde la perspectiva laboral después de los 35 años es el trabajo por cuenta propia”. Y explica, asignando una responsabilidad directa:

Tenemos una clase empresarial que cifra sus expectativas de utilidades no tanto en las innovaciones técnicas y en la generación de nuevos productos sino sobre todo, en el manejo de personal, que gasta su tiempo no en transformar la base productiva de las empresas sino en escoger el trabajador más caro que hay que despedir y al más barato que habrá de reemplazarlo. [...] la elevada rotación de personal en todos los tipos de firmas, indica que la gran mayoría de los empresarios centran sus esfuerzos y sus expectativas de utilidades en el ahorro de costos de nómina, más que en el cambio tecnológico y en la introducción de nuevos productos. La producción de plusvalía se hace más mediante lo que Carlos Marx llamaba la vía absoluta y menos mediante la vía relativa. Quizá el costo social de la política de manejo de personal que se practica en Colombia sea el casi estancamiento de la productividad del trabajo urbano. (López Castaño 1996, 304)

## **Construcción de la frontera agraria**

A través de la apropiación y control de territorios se ha venido construyendo el interior de la frontera agraria del país, entendida como los bordes móviles de las actividades agropecuarias. El proceso se ha desarrollado a partir tanto de las condiciones físicas como de las relaciones sociales y políticas imperantes y de la incidencia de la geopolítica internacional; son varios los trabajos

que dan cuenta del proceso y de su construcción conceptual. Para efectos de ilustración, más que de un abordaje total de su configuración, se expone lo ocurrido en algunos de sus contextos, representativos de las variaciones que configuran a la nación: la cuenca del río Magdalena, la Orinoquia y la Amazonia.

### **La cuenca del río Magdalena**

El mandato constitucional (artículo 331) prevé la organización de una estructura administrativa espacial (corporación) para la cuenca del río Magdalena. La definición de esta estructura administrativa implica un conjunto de decisiones referidas a la asignación de recursos, funciones, programas y proyectos con cuya convergencia se logre un conjunto de efectos que permitan la recuperación ambiental de este espacio, el manejo sostenible de los recursos que componen la cuenca y el afianzamiento de iniciativas para su aprovechamiento económico (navegación y actividades portuarias, adecuación y conservación de tierras, generación y distribución de energía, manejo de recursos ictiológicos y naturales renovables en general). Estos propósitos parten del reconocimiento del papel estratégico que ofrece la cuenca para el desarrollo social, económico y político del país y que se ha venido configurando a través de su historia, en particular desde su incorporación a la economía mundial.

Las investigaciones arqueológicas evidencian que la cuenca fue un espacio para la estabilización de asentamientos, pero también de tránsito hacia la diversidad de ecosistemas en los cuales se configuraron las diversas expresiones étnicas sobre las cuales ocurrió posteriormente la ocupación hispánica. Esta última fase histórica forzó un proceso de articulación de estos distintos espacios dentro de la perspectiva económica y política del sistema colonial español que habría de proyectarse luego de la emancipación, en la integración a los mercados mundiales a través de los

distintos ciclos de las exportaciones colombianas, en las cuales ha tenido una importancia dominante: tabaco, quinas, maderas, caucho, café y petróleo.

Esta cuenca y sus articulaciones físico-geográficas se convirtieron en la columna vertebral de los asentamientos que componen el país. Abarca 21,1 millones de hectáreas (equivalentes al 18,5 %) del territorio nacional, pero a su alrededor gravita la mayor parte de los centros poblados, de la actividad económica del país y los mayores conflictos ambientales y territoriales. El carácter estratégico de la macrorregión se deriva no solo de sus características propias, sino también de las relaciones con los demás componentes del territorio nacional, todos los cuales adquieren valor estratégico para el país si éste desarrolla una capacidad de articulación, papel que le corresponde al Estado como expresión de la voluntad nacional. La cuenca del río Magdalena representa una porción del sistema de macrorregiones que conforman el país, organizado dentro de una estructura socioeconómica común, configurada por un sistema epicentral de ciudades, áreas de agricultura comercial, áreas de latifundio ganadero, áreas de minifundio y áreas de colonización (bordes de la frontera agrícola).

La dinámica de este sistema, interpretado a partir del examen de los comportamientos migratorios, explicaría las migraciones ocasionadas por el desplazamiento continuo de la población desde las áreas rurales, en particular de las áreas de minifundio, que mantienen un crecimiento demográfico absoluto, hacia los mercados de la agricultura comercial y los centros urbanos —en donde no se estabiliza plenamente— y de allí hacia los frentes de colonización, de donde se retorna hacia los anteriores. En este proceso, ocurrido en los varios escenarios señalados, actúa como factor determinante y permanente la tendencia hacia la concentración de la propiedad territorial (Davis 2020; Pérez 2021).

## La Orinoquia

### Desde la serranía de La Macarena hasta la altillanura

Distintas caracterizaciones del país y del conflicto armado que lo ha afectado por más de cincuenta años señalan la importancia que para uno y otro plantean la distribución y el uso de la tierra. A diferencia de otros países que han debido enfrentar severas dificultades por la baja disponibilidad de tierras y restringido patrimonio ambiental, Colombia —que como se ha señalado cuenta con una población de aproximadamente cincuenta millones de personas y una superficie continental de 1.150.000 kilómetros cuadrados, más de veinte millones de hectáreas de tierras con potencial agrícola, una de las más elevadas disponibilidades de agua per cápita y calificado como un país *megadiverso* en términos de su biodiversidad— ha construido una estrecha articulación entre el acceso y el uso de la tierra y la representación política, por una parte, y uno de los más prolongados conflictos armados de la historia moderna, por el otro. Albert Berry, profundo conocedor de la economía de la agricultura colombiana, ha señalado que, en este ámbito, la problemática que afecta al país deriva de la incapacidad de su sociedad para crear una estructura agraria adecuada a las necesidades de éste.

Estas condiciones se han manifestado a lo largo de su historia reciente y evidenciado en sus diferentes espacios regionales con expresiones distintas según sus particularidades geográficas, históricas, económicas y culturales. Como es de esperarse, en cada uno de ellos las soluciones de sus conflictos habrán de dar cabida a esas especificidades: dos de estos espacios —el piedemonte de la cordillera Oriental que enlaza a la región andina con el sureste del país y la altillanura, enclavada en la Orinoquia— se han configurado en escenarios de las tensiones y conflictos históricos en torno a la tierra, trayéndolos hasta el presente y tejiendo en ellos, por una parte, la voluntad de las dirigencias de impedir la democratización del país y, por otra, las manifestaciones de las

resistencias campesinas empeñadas en la preservación de sus espacios de vida.

El primero de estos espacios, la provincia de Sumapaz, está enclavado en la porción central de la cordillera Oriental, el corazón del país. Su posición geográfica y sus condiciones ambientales favorecieron su articulación con la economía exportadora del café, eje histórico de la formación colombiana, así como con el mercado alimentario de la capital del país. La configuración de la estructura del poder, unida a las circunstancias económicas mencionadas, afianzaron un patrón de apropiación de la tierra y control de la mano de obra campesina centrado en las haciendas, que entró en crisis en las primeras décadas del siglo xx y dio lugar a confrontaciones sociales y políticas que dejarían una impronta hasta ahora imborrable en la vida política colombiana.

La agudización de estos conflictos hacia finales de los años cuarenta amplió sus escenarios y los llevó a las vertientes orientales de la cordillera y de allí hacia las ondulaciones y planicies de la Orinoquia, en donde habrían de irrumpir las dinámicas internacionales relacionadas con el narcotráfico y la extracción y producción de combustibles fósiles y agrocombustibles. Esto dio lugar a nuevas manifestaciones de las luchas por la tierra; el espacio hacia el cual se desplegaron estos desarrollos fue una porción de la altillanura en la Orinoquia, comenzando por su piedemonte, de donde se expandió luego hacia el oriente. Esta macrorregión abarca poco más del 30 % del territorio nacional, cuenta con una elevada oferta hídrica (37 %), un nutrido patrimonio biótico, diversidad cultural y baja densidad poblacional. Su localización dentro de la jerarquía del ordenamiento político del país explica en gran medida el carácter marginal de la atención brindada por el Estado a las necesidades y problemáticas de sus comunidades, lo cual ha incidido en las profundas inequidades que afectan al grueso de ellas.

Desde finales del 2019 la región comprendida entre los municipios ubicados al sur de la serranía de La Macarena (Meta) y

San Vicente del Caguán (Caquetá) y los municipios de Calamar y Miraflores (Guaviare) viene siendo afectada al menos por dos factores que agravan las ya difíciles condiciones de vida que perjudican a las comunidades asentadas en ella: por una parte, la acción del Estado a través de la Fiscalía y las Fuerzas Armadas contra los pobladores, incluidos niños, mujeres y ancianos, destruyendo viviendas y decomisando cientos de cabezas de ganado, en una nueva fase de una guerra iniciada hace más de setenta años; por otra, los incendios forestales, que han arrasado extensas superficies y de los que se responsabiliza a esos mismos campesinos.

El argumento de las autoridades, esgrimido desde cuando se iniciaron estos operativos en el parque natural de Picachos, al sur del macizo de Sumapaz, y reiterado durante sus actuaciones en los parques contiguos al de La Macarena (Picachos y Tinigua) es el de la defensa de estos espacios por su calidad de “áreas protegidas”, ante la acción depredadora de los colonos. En esta oportunidad, la acción del Estado ha venido acompañada por una extraordinaria campaña en algunos medios de comunicación generosamente remunerados, ilustrada con presentaciones visuales del parque de Chiribiquete y alegremente saludada por algunos ambientalistas.

Estos episodios se han desarrollado en espacios de innegable interés ambiental, hecho que no puede ser analizado al margen de otros aspectos que se pretende, si no examinar en profundidad, sí hacer evidentes. Paralelamente, avanzan otros procesos relacionados con el desenvolvimiento de las políticas de tierras y desarrollo regional propuestas por el Gobierno como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las cuales no son ajenas a las tendencias generales que alimentan la gestión de los recursos que configuran los ecosistemas del territorio nacional, parte de las cuales serán consideradas en este escrito.

El relato expuesto a continuación se ocupa del desarrollo de los conflictos entre comunidades campesinas y grandes terratenientes apoyados por el Estado a través de sus políticas de

tierras, ambientales y mineras, dirigidas a la configuración y el fomento de grandes proyectos nacionales y multinacionales. Estas iniciativas han sido impulsadas a partir del despojo de tierras y el desplazamiento de esas comunidades, en una historia que se extiende a lo largo de las últimas diez décadas y a través de la cual se ha construido un conjunto de territorios en conflicto que se extiende desde el corazón del país hasta los llanos de la Orinoquia.

### **El Sumapaz, tierras y resistencias**

Una primera consideración tiene que ver con el contexto temporal y espacial en el que están ocurriendo estos episodios. A nadie escapa su coincidencia con los procesos asociados a la implementación del acuerdo de paz, en particular, su ocurrencia dentro de una extensa región vinculada con algunos de los más connotados escenarios del conflicto armado. Los referentes cartográfico e histórico nos ubican inicialmente en la región central de Colombia: “a caballo” entre una porción del alto Magdalena, municipios del sur y el oriente del departamento del Tolima, asociados históricamente con algunos desarrollos de los conflictos agrarios de comienzos del siglo xx, entre ellos Chaparral, Rio blanco, faldas de la cordillera Central, a los pies del nevado del Huila, por una parte, y Villarrica, Cunday y Dolores en Tolima y Colombia (Huila), en la vertiente occidental de la cordillera Oriental, eje de esta estructura. El epicentro de este extendido espacio es el páramo de Sumapaz, desplegado a pocos kilómetros al sur de Bogotá y cuya vertiente oriental se proyecta hacia el piedemonte llanero, punto de partida hacia las ondulaciones y llanos de la Orinoquia, “última frontera” del territorio colombiano.

Una historia cuyas primeras páginas conectan a estos espacios es la de las políticas que viabilizaron la formación de haciendas y la apropiación de las tierras con miras a la extracción de rentas de los campesinos y la sujeción de cuadrillas de jornaleros convertidos en tales ante la imposibilidad de acceder a una

parcela. A esta narrativa habría de suceder la de la definición de *áreas protegidas* con fines ambientales: una y otra cerrarían el cerco sobre las tierras a las que ya no podrían acceder legalmente quienes quedaron por fuera del reparto agrario. Este patrón de la distribución de la propiedad agraria en el espacio central colombiano tuvo sus primeros delineamientos en la sociedad colonial y se afianzó en el primer siglo republicano, durante el cual la política de tierras benefició prácticamente sin excepciones a grandes propietarios. El ingreso a Colombia de importantes inversiones externas, en especial estadounidenses, en la explotación petrolera (Texas Petroleum Company) y agroexportadora (United Fruit Company) desató una etapa de “hambre de tierras”, una *geofagia* que condujo a extendidos conflictos entre hacendados y campesinos, en distintas localidades del país, en torno a tierras de la nación usurpadas por los primeros.

A mediados de la década de 1920 se produjo un quiebre en la legislación agraria, hasta entonces favorable en su línea central a las grandes concesiones de tierras. En el pensamiento reformador que anticiparía las iniciativas más avanzadas de la república liberal se abrió espacio la perspectiva de la construcción del mercado interno, a través del fortalecimiento de una clase media que tendría un puntal en el acceso a la tierra para pequeños campesinos organizados. El propósito se plasmó en la figura de *colonias agrícolas* y fue establecida en los decretos 839 y 1110 de 1928.

Una vez constituida la figura, en el caso de Villarrica transitó en medio de severas dificultades, entre ellas la guerra, hasta llegar a la Ley 160 de 1994, y permanece arraigada en la historia de los movimientos agrarios desde los años veinte, época de su creación. Los avances tempranos de la organización territorial fueron reconocidos en un informe del Instituto de Colonizaciones del Ministerio de Agricultura, el cual destacó el afianzamiento de dos de ellas, en particular en el caso de Sumapaz, entre los departamentos de Cundinamarca y Tolima, región afectada

por conflictos derivados de las formas de apropiación de las tierras por parte de grandes hacendados. A finales de los años que rodearon el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948), se desató una guerra cuyos embates aún se sufren y que tuvo entre buena parte de sus víctimas a estas comunidades campesinas. Tal como se narra más adelante, los campesinos de esta colonia sufrieron las trágicas experiencias de la guerra, pero continuaron conservando en su memoria la cultura de su organización.

Sus componentes político-ideológicos aún envuelven las interpretaciones adelantadas, pero en el ámbito de los desarrollos económicos y políticos que configuraron su contexto y proyecciones posteriores, adquiere sentido explicativo el *estilo de desarrollo* que se quiso imprimir a la nación. La guerra expulsó a numerosas familias en distintas regiones del país, siendo el departamento del Tolima uno de los más afectados por el conflicto y, en consecuencia, por el éxodo. Los campesinos allí asentados sufrieron las trágicas experiencias de la guerra, pero continuaron conservando en su memoria la cultura de su organización, en un proceso que llevó a muchos de ellos a trasmontar la cordillera y dirigirse por las cuencas de los ríos Duda, Ariari, Guayabero y Pato hacia el piedemonte, en donde se fundaron nuevos asentamientos como parte de estas colonizaciones impulsadas por la guerra y los despojos de tierras: Medellín del Ariari, Lejanías, El Castillo, entre otros.

De esta forma fueron extendiéndose las colonizaciones que huían de la violencia, ya hacia las fronteras de la Amazonia. Se expresaba de esta manera el ciclo colonización-conflicto-migración-colonización, a través del cual se ha ampliado la frontera agrícola del país: una espiral desplegada en el espacio nacional, construida sobre la violencia y el despojo contra familias campesinas y en beneficio de los grandes acaparadores de tierras que así han apropiado la valorización creada por el trabajo de los colonos y por las inversiones por parte del Estado de la acumulación aportada por la sociedad.

## Amazonia<sup>1</sup>

La visión creada en las regiones andinas sobre el mundo amazónico como espacio cuasi vacío y ajeno a la presencia humana contrasta con la realidad de un mosaico de ecosistemas pleno de acción humana, con una larga historia de transformaciones de origen antrópico.

Esta divergencia no debe extrañarnos al advertir que, aun cuando la región comprende aproximadamente el 36 % del territorio nacional y la porción colombiana de la cuenca equivale a poco más del 7 % de su total, la sociedad colombiana ha centrado su visión territorial primordialmente en los espacios cordilleranos.

También es evidente que la forma como cada uno de los países amazónicos (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) ha incorporado este espacio dentro de su territorio, su economía y su proyección estratégica como nación ha variado de acuerdo con la localización de cada uno de ellos, con su historia y con su desenvolvimiento, así como con la proporción amazónica de sus territorios.

Por estas mismas razones, y desde la perspectiva de la transformación de las unidades biogeográficas del país, la Amazonia colombiana contiene la mayor proporción de vegetación relictual. Además, al tiempo que de las cinco grandes cuencas solo la del Caribe occidental está completamente transformada, la amazónica aún presenta un elevado nivel de conservación.

Desde la perspectiva de la formación del territorio de la nación se advierten los condicionamientos ejercidos por factores externos, en particular los mercados; tal como lo observara Orlando Fals Borda: “el espacio historia es un ente que fluctúa.

<sup>1</sup> Los apartados sobre Amazonia y Orinoquia se basan en Darío Fajardo Montaña (2008 y s. f.).

Cambiante y proceloso, hace como la ameba que se estira y encoje según las reacciones al medio ambiente” (1988, 20).

De esta manera, el territorio colombiano se ha comportado como el símil de la ameba, en sus expansiones y contracciones, movimientos que guardan relación con los mercados externos: la demanda de un determinado bien localizado en los bordes del territorio ocupado impulsa la extensión de los asentamientos y del propio Estado para atender tal demanda; cuando ella se reduce o desaparece, los asentamientos y la presencia estatal se contraen, dinámica particularmente apreciable en la Amazonia.

Desde la etapa colonial de la nación, el territorio ha estado modelado en gran parte por los comportamientos de los mercados internacionales. Las demandas de metales preciosos definieron la localización de muchos de los asentamientos coloniales y, dentro del ordenamiento republicano, los bienes suministrados por las economías extractivistas han incidido en parte importante de la delimitación y composición del territorio. De acuerdo con los estudios disponibles, aproximadamente a partir de 1850 y por efectos de las reformas que abrieron el país a los mercados internacionales y liberalizaron el comercio, se aceleró la transformación de nuestros ecosistemas, incluyendo los amazónicos.

De lo anterior se desprende que una mayor intensidad del comercio mundial ha causado, naturalmente, impactos mayores, más profundos y rápidos en estos espacios. En ellos el desarrollo de actividades extractivas (minerales, forestales y faunísticas) así como productivas exigidas por los mercados internacionales ha implicado la destrucción más acelerada de los pueblos y hábitats de nuestros bosques húmedos.

Así, las transformaciones de los ecosistemas amazónicos durante estos últimos decenios parecieran haber alcanzado impactos y profundidades muy superiores a los que pudieron haberse producido durante milenios. Es dentro de esta perspectiva que tienden a considerarse los efectos de las actividades que actualmente se desarrollan en la Amazonia, en particular las referidas a

la producción de materias primas para atender las demandas de combustibles.

Evidentemente las actuales capacidades de intervención sobre la naturaleza superan las existentes a lo largo de la historia de la presencia humana en la Amazonia. Sin embargo, es conveniente plantearse como referente la comprensión de esta última región como un espacio transformado a través de milenios por la acción humana, capaz de grandes perturbaciones, como lo evidencian los efectos del fuego dirigido en la formación de las sabanas.

Este referente de la Amazonia como espacio modificado a través de una prolongada intervención antrópica nos coloca en una doble perspectiva histórica: la de una “larga duración”, milenaria, cuyos alcances y profundidades se empiezan a conocer para obtener respuestas a qué tanto se transformaron los suelos y las cubiertas vegetales, qué tanto afectaron estas intervenciones a otros componentes de la biota y cómo participaron las agriculturas precolombinas en estas transformaciones.

La otra perspectiva, de corta duración, es la referida a la implantación de la agricultura como parte de las colonizaciones iniciadas en el siglo xx y sus expresiones más recientes, en particular la agricultura de plantación. Esta última comienza a ser jalonada por la crisis del paradigma energético de una civilización basada en el petróleo y apunta a la producción de agrocombustibles, acompañada por una mayor capacidad técnica de intervención sobre los ecosistemas, así como por impactos sociales y ambientales indeseables, ya advertidos en las regiones donde se ha venido estableciendo.

### **Agriculturas y ganaderías amazónicas a partir del siglo xx**

Una primera consideración con respecto a la agricultura en los ecosistemas amazónicos tiene que ver con las formas en que ha sido practicada en ellos y las condiciones en las que han ocurrido tales experiencias. Junto con las evidencias de las intervenciones

antrópicas aún en exploración y siguiendo a Ester Boserup (quien sustentó cómo el crecimiento de la población es un determinante de los desarrollos agrícolas), será necesario establecer los tamaños de las poblaciones que han practicado agriculturas, en términos de las relaciones entre sus tamaños y sus desarrollos técnicos y los contenidos en cuanto a prácticas culturales. Como lo ha revelado la investigación arqueológica, la intervención humana sobre los ecosistemas amazónicos es un proceso milenario y sus efectos han sido profundos (un bosque “humanizado” según la afortunada expresión de François Correa), sin que se conozcan aún las magnitudes de estas transformaciones.

Frente a las inquietudes que plantea el establecimiento de la agricultura de plantación en la Amazonia conviene entonces tener en cuenta la prolongada historia de las intervenciones agrícolas en la región, a sabiendas de que aún quedan grandes vacíos en el conocimiento de las magnitudes y significados de sus alcances.

El simposio “Pueblos y paisajes antiguos de la selva tropical amazónica”, realizado en el 2004 como parte del Tercer Congreso Colombiano de Arqueología, contempló un conjunto de investigaciones que ilustran sobre fechas y procesos de ocupación y aprovechamiento de estos ecosistemas. Recuerdan la antigüedad de la presencia humana en la región, no inferior a los 20.000 años, como lo documenta Thomas van der Hammen, y la recurrencia de la agricultura, asociada entre otros procesos a la construcción de los *suelos negros* mediante el traslado y la aplicación de lodos como base para la producción agrícola.

Otras investigaciones arrojan más luces sobre los trasiegos agrícolas de los pueblos de la Amazonia, como es el caso del pueblo nukak, del interfluvio de los ríos Inírida y Guaviare, en el norte de la región. De acuerdo con varios investigadores, estas comunidades elaboraron un patrón de aprovechamiento del bosque combinando el uso de las especies silvestres y las domesticadas (recolección y cultivo), transformando su distribución

espacial y su concentración mediante talas selectivas y traslado de plantas durante sus desplazamientos.

Gracias a estas técnicas han creado “huertos silvestres”, fertilizados periódicamente con cenizas, e incidido en la composición del bosque, de donde se deduce que, debido a la acción de éste y otros pueblos de rasgos culturales similares “el bosque húmedo tropical amazónico ha sido y continúa siendo transformado por la acción humana, generando procesos mediante los cuales se modifica la oferta que éste corrientemente suministra” (Fajardo Montaña 2008).

Los alcances de estas transformaciones los ilustra el caso de las exploraciones del Museo Nacional de Río de Janeiro y la Universidad de la Florida en el Alto Xingú, Brasil, las cuales reportan el descubrimiento de asentamientos sustentados en aprovechamientos agrícolas del bosque.

Los relatos de los cronistas que recorrieron la Amazonia en los años iniciales de la colonización mencionan pueblos ribereños de importante magnitud y, de años posteriores, quedaron los registros de las actividades de holandeses y portugueses, quienes ascendieron por el río Caquetá y otros afluentes. Como es bien conocido, ya en el siglo XIX el establecimiento de la extracción cauchera se sustentó en la despiadada explotación de las comunidades asentadas en la cuenca del Putumayo, muchas de las cuales fueron destruidas casi en su totalidad.

Los resultados de las indagaciones sobre el aprovechamiento productivo de los suelos amazónicos afianzan la valoración de la región como un extenso espacio de vida, en el cual se han desarrollado experiencias milenarias de asentamientos humanos, soportados en el conocimiento de cientos de especies vegetales y animales, la domesticación y el manejo de plantas y la adecuación de suelos y ecosistemas.

Luego de la irrupción de la conquista europea, este espacio permaneció en buena medida al margen de las nuevas sociedades. Salvo por algunas exploraciones de viajeros y asentamientos

realizados por holandeses y portugueses, quienes ascendían desde el Brasil por el río Caquetá, las penetraciones y formaciones de asentamientos que ocurrieron a partir de entonces se originaron en la región Andina (actuales departamentos de Nariño, Cauca y Huila) siguiendo dos direcciones: inicialmente, y ya desde finales del siglo xvi, hacia el oriente y el suroriente, dentro del piedemonte amazónico. Después, ya en el siglo xx, estas corrientes colonizadoras, provenientes de departamentos del interior (Tolima, Valle, Cundinamarca, Boyacá y del norte y nororiente del Meta) se dirigieron hacia el sur de la región.

Los primeros han sido documentados por María Clemencia Ramírez (2001), quien se refiere a la formación de asentamientos mineros en varias localidades del alto piedemonte del Putumayo. Estos asentamientos aprovecharon las antiguas poblaciones precolombinas de *quillacingas*, *inganos* y *sucumbíos*, pueblos que, según la propuesta del antropólogo John V. Murra, habían establecido sistemas de complementación vertical entre los Andes y la Amazonia, haciendo tránsitos permanentes hacia Mocoa. Durante el siglo xviii esta región presenció las actividades de misioneros que no lograron establecerse debido a la resistencia de los pueblos indígenas.

La penetración de la Amazonia noroccidental tiene antecedentes tempranos en la sociedad colonial, como lo ha señalado Mariano Useche (1994), y se hace más sistemática desde finales del siglo xix con las actividades extractivas estudiadas, en especial dentro de dos tendencias sucesivas, pero también coexistentes: la de las economías extractivas y la de expansión de la agricultura de plantación y, más recientemente, del *modelo agroexportador*, en proceso de desarrollo.

Hacia finales del siglo xix se realizaron varias expediciones en busca de quina y caucho, abriendo una nueva fase de las economías extractivas. Las caucherías, estudiadas por Roberto Pineda, Camilo Domínguez y Augusto Gómez, entre otros autores, aun cuando no dieron pie a asentamientos estables, contribuyeron a la

ampliación de la frontera agraria y, más exactamente, a la extensión del territorio nacional.

Ramírez (2002) recuerda cómo en 1906, durante la Administración de Rafael Reyes, la misión capuchina inició la construcción de carreteras en el Putumayo y luego, con ocasión de la guerra con Perú, comenzó a ampliarse la red vial en el piedemonte, lo que facilitó el ingreso de colonizaciones campesinas procedentes de Nariño, las cuales iniciaban la construcción de sistemas productivos en los que se combinaban prácticas agrícolas andinas con las amazónicas. Por su parte, Mario Mejía Gutiérrez (1993) reseña un estudio de Joaquín Rocha, en el cual identifica, en 1898, remanentes de la economía extractiva de la quina en el alto Caquetá, apoyada en ganaderías vacunas y cultivos de plátano y hortalizas como expresión de “la primera modalidad espontánea republicana de transformación del paisaje de selva amazónica”, la cual habría de convertirse en la expresión contemporánea de “potrero-cañal-maizal-patio en manos de pequeños campesinos”. Desde 1928 en adelante colonos mestizos realizaron un descenso paulatino por el Putumayo hacia Leticia, territorios de huitotos y demás etnias sobrevivientes de las caucherías, descenso sostenido en colonizaciones espontáneas o auspiciadas por el Estado.

A comienzos de los años treinta, y como resultado de los ajustes de la economía mundial, el país atravesaba por una fase de conflictos de distinta naturaleza: presiones externas e internas buscaban adecuar la economía y la sociedad a su entorno, en tanto que otras fuerzas pujaban por preservar el *statu quo*, en particular su régimen político, el laboral y el de la propiedad agraria. En estas condiciones, el país entró en una etapa de redefiniciones sobre las orientaciones políticas, económicas y sociales que habría de seguir en su ordenamiento interno y en sus relaciones internacionales: sería su ingreso a la “modernización”. Sin embargo, estas redefiniciones se impusieron preservando las relaciones constituyentes del poder. A partir de

1936, las instituciones políticas tomaron su rumbo a favor de la intangibilidad de la gran propiedad como pilar del desarrollo agrario. El afianzamiento de esta definición, con profundas implicaciones en el desarrollo histórico de la sociedad colombiana, se produjo finalmente a partir de 1946, con el aplastamiento de las posiciones renovadoras a través de esa guerra civil conocida como la Violencia. El campesinado, debilitado por el agresivo reforzamiento del régimen agrario latifundista debió buscar tierras en los bordes de la frontera agraria. A partir de entonces las colonizaciones incipientes de los bordes de la Amazonia colombiana, en particular del piedemonte del Putumayo y Caquetá, recibieron nuevos y mayores contingentes de población como resultado del conflicto que comenzaba a desatarse en el país.

En esta misma etapa comenzó a desarrollarse el frente de penetración procedente del oriente y el sur del departamento del Meta (alto y medio Ariari), el cual habría de encontrarse décadas más tarde con el frente caqueteño de la colonización, a través de la vía que comunica las poblaciones de La Macarena, en el Meta, y San Vicente del Caguán, en el noroccidente del Caquetá, ya a finales del siglo xx.

Las cuencas de los ríos Pato y Caguán fueron escenarios de la extracción de quinas a finales del siglo xix, y de colonizaciones en el marco de los conflictos de las décadas de 1940 y 1950. Durante esta fase de la guerra y por sus condiciones geográficas, la región se convirtió en refugio de algunas comunidades desplazadas y base de movimientos de autodefensa campesina, por lo que fue señalada como una “república independiente”.

A mediados de los años sesenta, el Estado adelantó en esta y en otras regiones intensas operaciones militares dirigidas a reducir estas expresiones de resistencia armada, sin lograr plenamente sus propósitos. Ya en 1985, en el marco de los acuerdos de paz liderados por el presidente Betancur, el Gobierno, las comunidades y la insurgencia convinieron realizar un proyecto

cuyos contenidos fueron expuestos en el *Anteproyecto del Plan de Desarrollo del Medio y Bajo Caguán* (Jaramillo, Mora y Cubides 1986, 170).

Algunas comunidades de colonos localizados en la serranía de La Macarena, occidente del departamento del Meta, plantearon al investigador Alfredo Molano la propuesta de un acuerdo con el Gobierno para recibir la titulación de las tierras abiertas por ellos en esa reserva natural, a cambio de lo cual se comprometían a desarrollar un manejo sostenible de los bosques, bajo la figura de *Zonas de Reserva Campesina*. La iniciativa, enraizada en las antiguas colonias agrícolas propuestas en las políticas de tierras de los años 1920 coincidía con las investigaciones adelantadas por el Instituto Sinchi en las vegas del Guaviare, encaminadas a crear alternativas para los asentamientos campesinos localizados al sur de ese departamento y en otras regiones de la Amazonia. Estas inquietudes se inscribían en las agendas de la investigación amazónica y en la búsqueda de alternativas para la producción de la coca.

La propuesta fue incorporada en la nueva ley de reforma agraria (Ley 160 de 1994) y luego de algunas dificultades puesta en aplicación en los proyectos piloto de El Pato (alto y medio Caguán), Calamar (Guaviare) y Cabrera (Cundinamarca), presentados por las organizaciones de colonos y financiados por el Banco Mundial, durante las conversaciones de paz del Gobierno del presidente Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC, a fines de los años noventa.

En el proyecto de El Pato (Caguán) se buscó dar continuidad a los delineamientos de la iniciativa impulsada durante la Administración de Betancur, referidos a recuperación de suelos y bosques, protección de fauna silvestre y ganaderías sostenibles, entre otros. En Calamar, la propuesta técnica recogió varias iniciativas de los colonos para la recuperación y manejo del bosque, producción silvopastoril, manejo de frutales amazónicos, varias de ellas experimentadas por el Instituto Sinchi.

Esta iniciativa resultó frustrada al romperse los acuerdos de paz, durante la siguiente Administración. Pocos años después volvió a abrirse paso la idea de alcanzar acuerdos entre el Estado y las comunidades de colonos para desarrollar formas de manejo sostenibles en ecosistemas frágiles. El contexto fueron los crecientes conflictos agrarios en las zonas de colonización, generados por el narcotráfico y la ausencia de soluciones para ellos.

La ruptura de las conversaciones de paz y la remilitarización de estas regiones en el 2002 se tradujo en el debilitamiento del proyecto de las reservas campesinas, figura que sin embargo permanece en la Ley 1152 del 2007, la cual ha incorporado la legislación previa sobre desarrollo rural.

### **De las economías extractivas a la producción agropecuaria en la frontera amazónica**

Las colonizaciones impulsadas por el Estado contemplaban componentes en titulación de las tierras, infraestructuras viales, servicios médicos y educacionales. Fueron concebidas como “incorporación de nuevas áreas a la producción”, lo que implicaba el impulso a proyectos productivos agropecuarios. Además de los problemas de articulación con los mercados regionales, y aun locales, por no mencionar el nacional, estas iniciativas encontraban una primera y gran dificultad: la ausencia de conocimientos sistemáticos sobre el bosque húmedo y sus condiciones agroecológicas.

Para estos años, finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, el interés del Estado en la región coincidió con el de otros sectores internacionales y nacionales. De esta motivación surgieron varias iniciativas en torno a la problemática de la región, entre ellas el Programa Radargramétrico de la Amazonia (Proradam), desarrollado por Holanda y del cual surgió la Corporación para el Desarrollo de la Amazonia, Araracuara, hoy Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi. Igualmente se ubica en esta perspectiva la conformación del

Comité Nacional de Investigaciones sobre la Amazonia (CONIA), junto con otras iniciativas similares.

No obstante, el estado de las investigaciones sobre la Amazonia era aún muy incipiente, como lo revela una presentación de Jaime Navas al respecto, pero ya para entonces avanzaban los primeros proyectos de colonización en la región, intentando generar condiciones de vida viables para los nuevos asentamientos.

La búsqueda de condiciones económicas que dieran sostenibilidad a las colonizaciones coincidió con demandas de los mercados nacionales e internacionales de cacao, caucho y palma africana, cultivos que muestran lentos avances en especial a partir de 1960, momento en el cual se afianzó la “agricultura comercial” en el interior del país. Sin embargo, en la Amazonia colombiana los bosques no cedieron inicialmente su espacio a las agriculturas de plantación sino a las praderas, con comprobado deterioro de los suelos y ecosistemas.

Esta perspectiva se enfocaba en la producción, más que en la extracción, como se deriva del estudio de Navas, quien consideraba que existía un consenso entre la mayoría de los investigadores a favor de las explotaciones forestales como las más apropiadas para la región, con mejoramientos en productividad y maderabilidad de las especies existentes, combinadas con otros cultivos comerciales (cacao, palma africana, caucho, frutales y plátano). Estos cultivos habrían de ser desarrollados en sistemas de producción *multiestrata*, recomendables por cuanto con ellos “se reproduce la arquitectura del bosque natural, evitándose los cambios ecológicos que pueden conducir al deterioro de los suelos” (Navas 1982, 59).

La colonización de baldíos como sucedáneo de la reforma agraria condujo a la rápida dinamización de frentes de colonización en el piedemonte de la Orinoquia (Casanare y Arauca) y de la Amazonia (Meta, Caquetá y Putumayo), las vegas, sabanas y selvas del Guaviare, el valle del Magdalena Medio, Urabá y el litoral Pacífico. Poco menos de diez años después, se reportaban

en el Guaviare más de ciento cuarenta mil hectáreas de selvas y sabanas naturales transformadas en praderas, con un hato de setenta mil cabezas; en el Caquetá, un inventario de cerca de un millón de cabezas, más de cinco mil en los alrededores de Leticia y ciento cincuenta mil en el Putumayo. A partir de estos estimativos podría concluirse que para sostener 1,5 millones de cabezas fueron afectadas seriamente cerca de 2,5 millones de hectáreas de bosques y sabanas naturales.

Posiblemente, la coincidencia de este nivel de expansión de las praderas con un ciclo climático ocasionó incendios extendidos en la región entre 1979 y 1985, los cuales arrasaron cientos de miles de hectáreas en el Caquetá, la cuenca media del Vaupés, del Caquetá y el Putumayo.

Estos impactos en el piedemonte amazónico son una grave advertencia, si se tiene en cuenta el significado de la expresión con la que el escritor Petru Popescu titulara su memoria sobre la expedición de Loren McIntyre en busca de las fuentes del gran río: *El Amazonas nace en el cielo*. La alerta es clara: la destrucción de los ecosistemas cordilleranos que convergen en el piedemonte tendrá efectos negativos incalculables en la cuenca, en la medida en que gran parte del agua que alimenta a ésta última es captada en las alturas andinas.

Navas plantea la posibilidad de desarrollar ganadería extensiva “aplicando prácticas conservacionistas” (1982, 58-59), algunas de las cuales podrían estar representadas por los aprovechamientos agroforestales y silvopastoriles, que se encuentran en etapas incipientes. Éstos últimos parecen orientarse a favor de prácticas “silvopastoriles” en las cuales se establecen plantaciones forestales variadas (con especies maderables, frutales y forrajeras) y distancias de siembra más amplias que en las plantaciones forestales corrientes, seguidas de forrajes herbáceos como el kudzu (*Pueraria phaseoloides*). Cuando los árboles alcanzan un crecimiento adecuado, se introduce ganado, el cual aprovecha los forrajes, con las ventajas de contar con la protección del

follaje a la exposición al sol, lo que le proporciona mayor tiempo para pastaje, y a la vez aporta a la fertilización de los suelos con sus desechos. El elemento dominante, es, sin embargo, la presencia de los cultivos permanentes, incluyendo el de la palma aceitera, que brinda protección contra la degradación de los suelos causada por su erosión, lixiviación y compactación.

# El debate: visiones del problema

## El Estado: propuestas institucionales

La configuración de la estructura agraria observada anteriormente fue el resultado de un proceso en el que se conjugaron las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales heredadas del régimen colonial, así como las que se configuraron en la transición hacia la república. Las fuerzas económicas y políticas que se plasmaron en el nuevo Estado guardaban estrecha relación con factores construidos en la sociedad colonial; las formas de dominación no sufrieron transformaciones sustanciales, derivaron hacia las condiciones que se definieron en los cambios del poder mundial que entró a girar en torno a los nuevos ejes, representados por el ascenso de Inglaterra y la configuración del poder de los Estados Unidos.

A comienzos del siglo xx varios pensadores, entre ellos el geógrafo José María Vergara y Velasco, señalaban el predominio de las grandes propiedades en el conjunto del sistema agrario colombiano y, en consecuencia, el de condiciones técnicamente atrasadas en la organización del trabajo, que redundaban en la persistencia de la pobreza tanto en el campo como en las ciudades. En éstas últimas, eran varios los testimonios literarios sobre las precarias condiciones de vida de los sectores populares y aun medios (Samper 1969). Del reconocimiento de estas condiciones

se derivaba la valoración de la pequeña propiedad (colonias agrícolas, como parte de esta) en la estabilización de la “población nómada”, “sin raíces en la tierra en que vegeta” como lo señalaba el ingeniero Alejandro López (1983), en el abastecimiento de alimentos y en la formación del mercado interno, objeto de algunas acciones aisladas en la asignación de tierra, pero marcadamente débil en el marco de la predominancia de la gran propiedad y de su hegemonía política. Los cambios económicos y políticos que comenzaron a producirse a mediados del decenio de 1920 afianzaron la preocupación por la ampliación del mercado interno y su base, la formación y el fortalecimiento de una clase media rural, sustentada en el acceso a la tierra.

Estas ideas tomaron fuerza a partir de la Ley 47 de 1926, la cual viabilizó las adjudicaciones para pequeños productores, y de los decretos 839 y 1110 de 1928, mediante los cuales se reglamentó el establecimiento de *colonias agrícolas* en lugares específicos, como el municipio de Villarrica en el departamento del Tolima y las vegas del río Caguán, en el Caquetá. El director del Instituto de Colonizaciones del Ministerio de Agricultura en su informe de 1937 sobre esta iniciativa manifestó su entusiasmo y expectativas ante el número de familias asentadas en esa colonia, sin embargo, éstas se vieron frustradas como resultado de los ataques militares de los gobiernos conservadores a partir de 1949, referidos en varios testimonios (Aprile-Gnisset 1991; González y Marulanda 1990; Jara 2017; Londoño y Varela 2011).

Catherine LeGrand, pionera de las investigaciones sobre la tierra y los conflictos sociales y políticos asociados a su control, observó muy cuidadosamente los mecanismos de asignación de tierras, advirtiendo sus estrechas relaciones con la formación del poder y la construcción del Estado como factores que habrían de profundizar conflictos ya sembrados desde el reparto colonial y que habrían de dinamizarse con la configuración de la economía agroexportadora. Desde esta perspectiva se abrió la trayectoria de los colonos campesinos y sus asentamientos, sobre los cuales

se proyectó la intervención de empresarios poseedores de capitales y acceso al poder, quienes, como señala la autora, se empeñaron en controlar las tierras y la mano de obra que las hicieron productivas y las tensiones con los colonos no se hicieron esperar. La localización de los asentamientos de los colonos campesinos no distaba de los mercados locales a los cuales ya venían surtiendo con la producción de sus parcelas, pero eran entonces esas tierras y esa mano de obra lo que buscaban controlar los empresarios; como se desprende del análisis de Hans Binswanger (1993), al controlar la tierra se controla a la gente.

El proceso, facilitado por el acceso privilegiado de los empresarios al Estado —mucho mayor que el que tuvieron los pequeños campesinos— vino a acelerarse gracias a la dinamización de los mercados, en particular desde la segunda mitad del siglo XIX. En esta etapa comenzaron a multiplicarse las concesiones de baldíos, las cuales pasaron de poco más de 7800 hectáreas en promedio anual hacia 1869 a más de 41.600 a partir de 1874. A propósito de estas cifras, una cita de LeGrand (1988) sintetiza la situación: “Estas cifras respaldan la hipótesis de que la privatización de los baldíos reforzó el predominio de la gran hacienda en el campo colombiano” (81). A esta tendencia habría que agregar una de las mayores fuentes del conflicto agrario: las apropiaciones ilegales, extendidas prácticamente a todas las regiones en donde se adjudicaron baldíos (Antioquia, Tolima, Huila, Caldas y Valle), proceso que transitó hacia la conversión de los colonos de esas tierras en arrendatarios de las haciendas, cuyos propietarios resultaban estimulados por la dinámica de los mercados externos, en particular.

El debate político en torno a la ley de tierras se sostuvo durante estos años, acompañado de numerosas expulsiones de colonos, y resultó avivado incluso por la incidencia de la guerra civil española, la cual tuvo especial resonancia en Colombia gracias a políticos conservadores y, en especial, a miembros del clero, todos los cuales agitaron las banderas del anticomunismo, tildando de “bolchevizantes” las propuestas que apuntaban a

la modernización del régimen agrario. En este clima, se calificó como “ley diabólica” la iniciativa de reducir el tiempo para la presentación de títulos que sustentaran la legitimidad de una propiedad y, apoyados en todo tipo de presiones, los hacendados pasaron por encima de las normas que ofrecían algún resquicio de apoyo a los colonos, como las promulgadas entre fines de los años 1874 y 1920. Este espíritu animó algunos actos, como el fallo de la Corte Suprema de Justicia de 1926, que resolvió a favor del Estado la reversión de un predio y sirvió como referente para normas que facilitaron el acceso a la tierra para los campesinos.

Con el ánimo de afianzar la construcción del mercado interno apoyado en el fortalecimiento de clases medias rurales, el Estado acogió figuras legislativas que abrieron el acceso a las tierras baldías de pequeños campesinos organizados, a quienes además ofreció incentivos técnicos y económicos. Esta orientación encontró camino en las administraciones de Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo y concluyó en la Ley 200 de 1936, con la cual comenzó a cerrarse el ciclo reformista liberal. Albert Berry (2002) propone una apreciación de carácter general de este período, según la cual, en un principio y asociadas con la crisis económica de los años veinte concurren perspectivas favorables a las reformas, pero chocaron con fuerzas adversas, las que finalmente y después de varias décadas confirmaron la tendencia regresiva que se impuso y llega hasta el presente, como lo confirman los procesos sufridos por las leyes de tierras, entre ellas la 135 de 1961, 1.ª de 1968 y 160 de 1994, así como el difícil proceso del primer punto del Acuerdo Final de Paz suscrito en el 2016.

## **Las leyes de reforma agraria y el “desarrollo rural”**

### **Ley 135 de 1961**

Los avances de la agricultura comercial hacia finales de la década de 1950 coexistían con las precarias condiciones socioeconómicas de la población señaladas por observadores externos, como

la misión del entonces Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF), posteriormente Banco Mundial, cuyo informe registró:

De acuerdo con cálculos oficiales para 1948 los cultivos ocupaban  $2\frac{1}{3}$  de millones de hectáreas mientras que 43.000.000 de hectáreas correspondían a pastos, para un estimado de 15 millones de cabezas. En la región más densamente poblada del país, la tierra se utiliza en forma singular. Por lo general, las extensiones planas, situadas en fértiles valles, se dedican a la ganadería mientras que para la agricultura se emplean las faldas de las montañas. (1950, 97)

Estas apreciaciones coincidían con los resultados de la Muestra Agropecuaria Nacional de 1954, cuyos resultados en términos de la distribución de la propiedad hacían apremiante la intervención del Estado: según Toro Agudelo (1985, 50), de unos 800.000 propietarios rurales, más de la mitad solamente poseían parcelas de superficie reducida, con un promedio inferior a dos hectáreas, y en conjunto no toman más de 3,5 % de las tierras actualmente ocupadas; 2) por lo menos un 60 % de la población activa rural, esto es no menos de 1.200.000 campesinos carecen de tierra; 3) en el otro extremo, no más de 25.000 propietarios rurales, el 3 % de ellos, monopolizaban el 55 % de las tierras económicamente utilizables “no trabajadas en su gran proporción o utilizadas solo extensivamente con ganadería o mediante cultivos con aplicación de sistemas medievales” (Toro Agudelo 1985, 50).

Sobre estas condiciones se planteó la Ley 135 de 1961, con el objeto de

[...] reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean.

Podía apreciarse el propósito de hacer justicia al campesinado, sujeto histórico de la desposesión y principal víctima de la guerra. Se previó entonces en la ley proporcionarle acceso a la tierra, ya fuera en los marcos de las titulaciones de baldíos ya en los de la recomposición de la estructura de la propiedad, razón por la cual un elemento central de la ley fue la constitución de unidades agrícolas familiares (UAF), contemplada en el capítulo x de esta ley. Se previó su establecimiento en las áreas de colonización, en las parcelaciones de propiedades intervenidas y/o en las concentraciones parcelarias que se impulsaran.

La ley encontró la oposición inmediata de los terratenientes y de los defensores de la *operación Colombia*, propuesta por Lauchlin Currie, en la cual se descartaba la viabilidad económica de los pequeños campesinos, por lo que consideraban sería impropio proporcionarles tierras o créditos. Esta iniciativa y sus alcances fueron objeto de diversos análisis, entre los que se destacan los realizados por Antonio García (1973) y Albert O. Hirschman (1965).

El primero de ellos, en su aproximación a las diversas experiencias aplicadas en América Latina, la cataloga como “marginal”, dados los condicionamientos de las relaciones de poder en la sociedad colombiana sobre el diseño del instrumento y sus alcances. Hirschman, por su parte, se aproximó a esta experiencia desde la perspectiva de los cambios sociales y económicos en las sociedades latinoamericanas visualizados en un estudio comparativo entre Brasil, Colombia y Chile en torno a las decisiones encaminadas hacia el logro del “desarrollo económico”. Si bien el centro de atención fue el transcurso de la ley de reforma agraria (135 de 1961), lo inscribe en el análisis de su contexto histórico, con alcances que conservan relevancia, dada la trascendencia de los intereses que han impedido la racionalización del uso del suelo en el país.

Mariano Arango (1994) sintetiza de esta manera los resultados de la aplicación de la reforma agraria:

[...] entre 1962 y 1982 se entregaron 648.234 hectáreas del Fondo Agrario Nacional (constituido con tierras compradas, expropiadas o cedidas) a 34.918 familias, a razón de 18,5 hectáreas por parcela y 2.111.236 hectáreas de extinción de dominio a 27.933 familias, de 75,5 hectáreas cada una. Es decir, en veinte años, de las 800.000 familias sin tierra del Censo Agropecuario de 1970 fue favorecido el 4,36 % por el Fondo Agrario Nacional y el 7,9 %, si se incluye la extinción de dominio.

El diseño y la aplicación de la estrategia, estrechamente limitada por la intervención política de sus adversarios, se vieron afectados además por niveles escandalosos de corrupción de sus más altos funcionarios. Finalmente, en 1972, en una reunión entre el alto Gobierno, la jerarquía eclesíástica, representantes de terratenientes y empresarios y de los partidos políticos tradicionales se decidió el desmonte de las intervenciones del Incora, planteado en lo que se denominó el Pacto de Chicoral, por el nombre de la localidad en donde se realizó.

El pacto, centrado en asegurar la protección de la propiedad agraria, fue desarrollado a través de las leyes 4 de 1973 y 6 de 1975. La primera de ellas estableció el criterio de *renta presuntiva*, mediante el cual el Estado reconocía la actividad productiva del propietario de la explotación como garantía para no intervenirla y con ello desapareció la posibilidad de redistribuir tierras en el interior de la frontera; el acceso para los campesinos carentes de ella quedó limitado a las titulaciones de baldíos (colonizaciones) en localidades de las selvas húmedas y semihúmedas de la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y el interior del Caribe.

Las condiciones marginales de estos asentamientos y la reducida atención del Estado acarrearón, unos pocos años más tarde, la aparición de los primeros cultivos de marihuana, seguidos por los de coca y amapola, en una ruta que conduciría al país al agravamiento de sus conflictos armados internos, con proyecciones internacionales. La segunda dio nuevamente reconocimiento a la aparcería como relación productiva que garantizaría

la producción y la estabilidad social en el campo. Habría que señalar que la reforma agraria propuesta a través de la Ley 135 de 1961 no solamente fue marginal, sino que la reacción generada entre sus opositores llevó en la práctica a su revocatoria.

Entre tanto, y como resultado de la aplicación de la guerra contrainsurgente, las regiones donde habían surgido organizaciones campesinas fueron arrasadas y el campesinado sometido a muy difíciles condiciones de existencia. En esas circunstancias, círculos político-militares estadounidenses diseñaron la iniciativa contrainsurgente de carácter “preventivo”, para aplicarla contra las comunidades campesinas refugiadas en las montañas, las llamadas “repúblicas independientes”: se trató del acompañamiento militar de la ley de reforma agraria, conocida como *Plan LASO* (siglas de Latin American Security Operation). En prosecución de este propósito, el desarrollo de la doctrina de la seguridad nacional contemplaba la articulación y movilización de todo el “poder nacional”, incluyendo las formas institucionales: en primer lugar, las Fuerzas Armadas, las demás entidades del Estado, las organizaciones de la sociedad (gremios, medios de comunicación, iglesias) y “no institucionales”, representadas en particular por los grupos paramilitares. No obstante, la aplicación del plan tuvo como respuesta el surgimiento de distintas expresiones de insurgencia armada, en particular las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Los limitados logros de la aplicación de las iniciativas encaminadas a la “sustitución de importaciones” impulsada por los Estados Unidos en el contexto de la posguerra de 1945 condujeron al proceso caracterizado por Fernando Henrique Cardoso (1969) como el “callejón aparentemente sin salida del estado actual del desarrollo del capitalismo en Latinoamérica: la modernización se hace a costo de un autoritarismo creciente y sin que disminuya el cuadro de pobreza típico del ‘desarrollo con marginalidad’” (135).

En Colombia este diagnóstico resultó agravado por sus propias circunstancias. En efecto, el rechazo de las élites a la redistribución de la tierra en el interior de la frontera —promoviendo otra vez, en cambio, la colonización de territorios marginales—, agregada a los desplazamientos poblacionales provocados por la guerra, extendieron la frontera agraria del país y la malla de asentamientos, lo que planteó mayores demandas de servicios y una mayor presencia estatal. Estos requerimientos no pudieron ser atendidos en forma adecuada debido, en primer lugar, a la ausencia de voluntad política y, en segundo lugar, al agotamiento de los recursos fiscales, afectados por la clientelización del Estado y la corrupción, lo que desencadenó crecientes conflictos regionales. A ellos se agregaron distintos efectos de la exclusión política, económica, social y étnica particularmente apreciables en las regiones de menor desarrollo, varias de las cuales se convirtieron, en consecuencia y al poco tiempo, en el escenario de la implantación de cultivos para fines ilícitos.

### **Las colonizaciones, alternativa a la reforma agraria**

El Pacto de Chicoral fue instrumentalizado a través de las leyes 4 y 5 de 1973 y 6 de 1975, que restringían la afectación de las tierras ociosas y abrieron paso a la sustitución del reparto agrario a favor de los campesinos carentes de tierras en el interior de la frontera agraria por las titulaciones de baldíos en regiones marginadas, una constante de la legislación agraria desde el siglo XIX, como lo constata LeGrand (1987). Estas titulaciones tuvieron lugar en los escenarios de las colonizaciones espontáneas y en los de los programas de colonización dirigida, a cargo del Incora, en territorios de la Amazonia como Caquetá, Putumayo y Guaviare, entre otros.

La exclusión de la redistribución de la tierra y el extrañamiento de los campesinos hacia las fronteras no logró efecto distinto que la postergación y ampliación de los conflictos en muy corto plazo. Las acciones militares del Estado contra la resistencia

campesina, así como la descomposición y el malestar de estas comunidades ampliaron los escenarios de conflicto a estas regiones, en las que se incubaron formas de insurgencia armada y se facilitó la implantación de la producción de las materias primas de la economía del narcotráfico, a las que se hará referencia, en medio de la reconocida ausencia de los beneficios del desarrollo.

Los niveles de tensión política y social alcanzados por la acumulación de estos conflictos una vez terminada la vigencia del Frente Nacional restaron gobernabilidad al Estado, lo que condujo a la búsqueda de pactos de paz entre el Gobierno y la insurgencia, movimientos que concretó la Administración del presidente Belisario Betancur.

Los acuerdos de paz con la insurgencia generaron expectativas dentro de las comunidades de colonos y en una de estas zonas, en la cuenca del río Caguán, Caquetá, alcanzó a adelantarse una propuesta, elaborada entre algunas instituciones del Estado y representantes de las comunidades, para desarrollar un plan de manejo productivo y ambiental de la región.

Las limitaciones del desarrollo económico colombiano resultantes de la baja disponibilidad de capitales legales, las restricciones físicas para las comunicaciones y la estrechez del mercado interno ofrecieron escasas posibilidades para la mano de obra rural desposeída de tierras y desplazada de sus lugares de origen por los conflictos armados. Sus espacios de realización económica se restringieron entonces a la economía de subsistencia en las áreas de minifundio, las colonizaciones y dentro de ellas a la producción de cultivos para uso ilícito o la informalidad en los mercados laborales urbanos, lo que dio pie a la ampliación del sector de población en condiciones de pobreza e indigencia.

Con el ingreso del narcotráfico, la adquisición de tierras, muchas veces bajo las presiones de los paramilitares, se convirtió en procedimiento extendido para el lavado de activos obtenidos

mediante actividades ilícitas. De estas circunstancias se derivaron la infiltración creciente de la ilegalidad en las estructuras del Estado, la generalización del ejercicio sistemático de la violencia y la ampliación de la tendencia de los gobiernos a imponer respuestas predominantemente militares a los conflictos sociales y políticos.

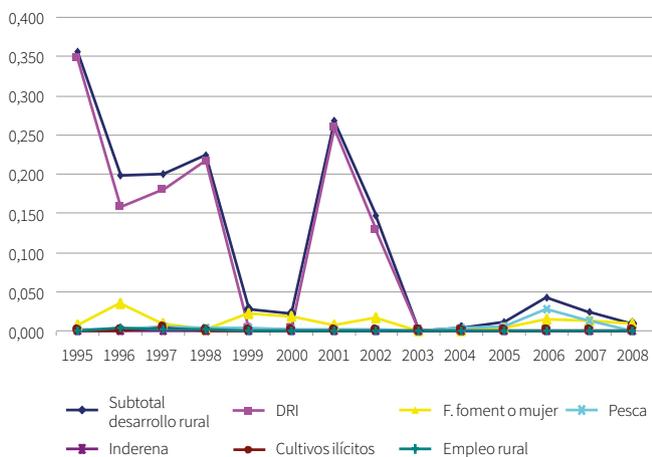
### **Debates en torno a la Ley 135 de 1961**

Los lentos avances y contratiempos que acompañaron a la Ley 135 de 1961 llevaron al presidente Carlos Lleras Restrepo a promover nuevas normas que pretendieron agilizar su aplicación mediante ajustes de carácter político e institucional. Inicialmente, mediante la Resolución 051 de 1967 se estableció en el Ministerio de Agricultura la oficina encargada de la coordinación con lo que sería la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), creada por la Resolución 755 de ese mismo año y la Ley 1.<sup>a</sup> de 1968, la cual establecía mecanismos de control para la ejecución de los recursos presupuestales de la reforma agraria. De manera similar a lo que se hizo durante los gobiernos de Enrique Olaya Herrera y el primero de Alfonso López Pumarejo, se intentó fortalecer a las organizaciones sindicales como punto de apoyo a las políticas liberales de modernización; con la creación de la ANUC se procuró encontrar un interlocutor organizado para apalancar la reforma agraria. No obstante, y como lo señalan LeGrand, Berry, Palacios y otros analistas, el Pacto de Chicoral como representación de las correlaciones de fuerzas políticas neutralizó el intento reformista.

### **El “desarrollo rural”**

A mediados de la década de 1970 se produjo un nuevo giro en la política agraria a partir de la propuesta impulsada por el Banco Mundial, la FAO y el BID, implementada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), consistente en la introducción de iniciativas ya experimentadas en la

India y luego en México, centradas en el “desarrollo rural”. Esta propuesta contemplaba la combinación de programas de asistencia y transferencia de las tecnologías de producción agrícola y pecuaria centradas en la “revolución verde” para el incremento de la producción y la productividad de determinados cultivos, apoyos en créditos e infraestructuras y comercialización. Cabe señalar que en Colombia la aplicación de los programas DRI, combinados con el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), vino a sustituir a la reforma agraria, la cual entró en descenso sostenido, como lo evidencia el gráfico 3, que representa la valoración planteada desde la dirección del Estado a la política de reforma agraria. Esta reducción de los recursos presupuestales coincide con la promulgación de una segunda ley de reforma agraria, Ley 160 de 1994, la cual merece consideración especial.



### GRÁFICO 3.

Inversión en reforma agraria 1995-2008

Fuente: Oficina de Comercialización y Financiamiento Agropecuario.  
Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010)

Desde mediados de la década de 1980 el Gobierno de los Estados Unidos otorgó importancia especial a la reconsideración de la agricultura en las políticas internacionales de comercio de bienes agrícolas, en lo cual incidían sus iniciativas sobre el manejo de sus excedentes. En este ámbito, la liberalización comercial apuntó a la reducción de tarifas para facilitar la incorporación de estos excedentes en las naciones con las cuales se negociaba, Colombia entre ellas. El Banco Mundial adelantó entonces estudios sobre la competitividad comercial de esas economías en productos que serían incluidos en las negociaciones, y a pesar de la sensibilidad de esos bienes ante las importaciones, quedaron sujetos a la competencia con los productos de los países “más competitivos”, gracias, en buena medida, a los distintos tipos de subsidios que les otorgan sus economías. Los estudios sobre la competitividad de la agricultura colombiana, como era de esperarse, evidenciaron el gran peso de la tierra en los costos de producción, derivado de sus elevados niveles de concentración.

### **Ley 160 de 1994**

Ante estas condiciones, el tema del equilibrio en la distribución de la tierra fue nuevamente considerado. Dos instituciones promotoras de las políticas de desarrollo rural y liberalización comercial, el Banco Mundial y la FAO, viabilizaron la incorporación de una nueva ley de reforma agraria, ahora concebida dentro de los mecanismos del mercado de tierras, dadas las nuevas políticas de liberalización económica e institucional: se trató de la construcción de la que sería la Ley 160 de 1994. A propósito de esta ley, el propio Banco Mundial comprobó su pobre desempeño, en su contra se produjeron intensas movilizaciones campesinas en 1995 y 1996, las cuales, además de reclamar la atención del Estado en las inversiones ofrecidas, demandaban la aplicación de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, contempladas en el capítulo XIII de esa ley.

**TABLA 6.**

Temporalidad, marco normativo de intentos de reforma agraria y desarrollos políticos

Año	Desarrollos institucionales, normativos y políticos
1936	<p><i>Ley 200 de 1936</i></p> <p>Conocida como primer intento de reforma agraria. Fue concertada con el movimiento campesino en auge en la época. Se destacan en ella aspectos como la creación de jueces agrarios para dirimir conflictos de tierra, la introducción del concepto de la función social de la tierra y la figura de extinción de dominio.</p>
1944	<p><i>Ley 100 de 1944</i></p> <p>A pesar de su reducida aplicación por la resistencia que opusieron sectores de poder, la Ley 200 de 1936 creó las bases conceptuales de la reforma agraria. Con la Ley 100 de 1944 se buscó anular sus posibles efectos, al declarar de conveniencia pública los contratos de aparcería, para asegurar la sujeción del campesino al terrateniente.</p>
1961	<p><i>Ley 135 de 1961</i></p> <p>Mediante esta ley se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), el Fondo Nacional Agrario y los Procuradores Agrarios. Buscó avanzar en la modernización de las explotaciones agropecuarias por medio de la promoción del uso adecuado de la tierra y la habilitación de un mecanismo que permitía a pequeños arrendatarios y aparceros convertirse en propietarios de la tierra que trabajaban. Sin embargo, para evitar un proceso de redistribución de tierras, hacia 1964 las élites declararon la inoperancia de la ley y se ocuparon de promover los frentes de colonización campesina para solucionar las tensiones en el país, argumentando que el problema no radicaba en la concentración de la tierra, sino en la excesiva concentración demográfica.</p>
1968	<p><i>Ley 1.º de 1968</i></p> <p>Mediante esta ley, también conocida como de arrendatarios y aparceros, se buscó agilizar los trámites y procedimientos para su acceso en propiedad a la tierra, al tiempo que fijó nuevas causales de expropiación y reglamentó la Unidad Agrícola Familiar (UAF), con el fin de proteger y regular la tenencia de la tierra entregada a campesinos beneficiarios. No obstante, los terratenientes reaccionaron con desalojos a los campesinos arrendatarios o aparceros para evitar que solicitaran la adjudicación de las tierras trabajadas o el pago de las mejoras realizadas.</p>
1972-1973	<p><i>Pacto de Chicoral</i></p> <p>En enero de 1972 las élites, el Gobierno de turno y el Congreso suscribieron el Pacto de Chicoral, una contrarreforma agraria que puso énfasis en avanzar hacia la capitalización y modernización tecnológica de la agricultura y en la incorporación de nuevas tierras a la producción. A partir de este pacto, se promovió una reforma a la legislación agraria que fijó nuevos criterios para la calificación de predios como adecuadamente explotados, en complicidad con los terratenientes propietarios de latifundios improductivos.</p>

Continúa

	<i>Ley 4 de 1973</i>
1972-1973	Bajo los anteriores preceptos, esta ley definió los criterios para la clasificación de los predios con el objetivo de expropiación; sin embargo, al aplicarlos, casi cualquier predio era considerado adecuadamente explotado, lo que diluyó en la práctica la posibilidad de hacer una reforma agraria.
	<i>Ley 6 de 1975</i>
1975	Esta ley legalizó de nuevo la aparcería, cuya nueva reglamentación mantuvo el principio de sujeción del trabajador agrícola y neutralizó las impugnaciones a la propiedad. Con esta ley quedó sin piso la Ley 1.ª de 1968. En este mismo año se impulsó el Programa de Desarrollo Rural Integrado como sustituto de la reforma agraria, siendo evidente su insuficiencia para transformar la situación del campesinado.
	<i>Ley 35 de 1982</i>
1982	Durante varios años no se volvió a hablar de reforma agraria en Colombia. En un contexto de apertura a los diálogos de paz con las insurgencias, se expidió la Ley 35 de 1982, también conocida como ley de amnistía, que entre otros temas delegó al Incora la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas. En el mismo marco legal, el Incora hizo parte del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) creado a través del Decreto Reglamentario 3287 de 1987, lo que implicó una ampliación y fortalecimiento de los programas de adquisición y dotación de tierras, entre otras políticas por implementarse en los municipios priorizados para su ejecución.  El esquema, sin embargo, había cambiado. Ya no se trataba de redistribuir tierra, sino de promover su compra a precios de mercado, característica que prevalece hasta hoy.
	<i>Ley 30 de 1988</i>
1988	Después de tres proyectos que no fueron aprobados por el Congreso, en 1988 se aprobó la Ley 30, que formalizaba la compra de tierra a precios de mercado, única forma de vencer la resistencia de los terratenientes. A partir de su expedición, las compras de tierra por parte del Incora aumentaron; sin embargo, el techo presupuestal limitó en adelante los intentos de democratización de la tierra.
	<i>Ley 160 de 1994</i>
1994	Esta ley formaliza el mecanismo neoliberal del “mercado de tierras”, abriendo la puerta a la iniciativa privada, en particular al sistema financiero, y limitando el accionar del Estado en la materia, que se limitó a facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos.
	<i>Decreto 1300 del 2003</i>
2003	En el 2003 se registró un debilitamiento de la institucionalidad agraria del país. El Gobierno nacional suprimió y liquidó el Incora, junto a otras entidades del sector agropecuario. Mediante el Decreto 1300 del 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), que, como indica su nombre, tiene la función principal de “ejecutar la política de desarrollo rural” en el país. Se deja de hablar de reforma agraria para poner el acento en el desarrollo rural. Los ajustes institucionales no mejoraron los índices de gestión de los programas que manejaba el Incora ni las demás entidades suprimidas; más bien, su cobertura y calidad se redujeron.

Fuente: Elaborado por Johana Silva Aldana, con base en A. Balcázar *et al.* (2001); A. Berry (2002); A. Albán (2011) y D. Fajardo (2014).

## Los gremios

Antes se consideraron algunos de los elementos que, en particular durante la década de 1920, marcaron cambios en las economías de los países latinoamericanos, en especial en Colombia. Con respecto al acceso a la tierra se advirtieron dos tendencias: por una parte, la persistencia de una perspectiva centrada en la gran propiedad, apoyada por los sectores más poderosos en términos económicos y políticos; por otra parte estaba presente la propuesta de la construcción económica y política sustentada en el fortalecimiento del mercado interno, para cuyo afianzamiento era indispensable la presencia activa de capas medias rurales con medios adquisitivos que jalonaran la producción agrícola y manufacturera, condición que hacía necesaria la ampliación del acceso a la tierra.

A pesar del clima favorable a esta última opción en los gobiernos centrales, encontró oposición no solo en los terratenientes, sino también en los funcionarios intermedios, quienes terminaban cediendo a las pretensiones de los dueños de grandes predios. No obstante, el contexto económico que se presentaba durante los años veinte, favorable a la industrialización, facilitó el establecimiento de medidas propicias para la formación del mercado interno y el apoyo a éste, así como el fortalecimiento de los colonos, quienes habrían de proporcionar el abastecimiento de alimentos. Los hacendados inicialmente no plantearon una posición de carácter gremial y su reacción ante las movilizaciones de los campesinos contra las usurpaciones de las tierras públicas y la imposición de contratos como arrendatarios fue la de apoyarse en las autoridades locales, no pocas veces también terratenientes, en sus agentes y en personal de las haciendas para expulsar a los colonos.

Avanzado el decenio de 1930, las magnitudes del problema de la tierra y de las movilizaciones campesinas llevaron a que el Estado, en proceso de modernización, construyera nuevos

instrumentos jurídicos e institucionales para encauzar la regularización del manejo de la tierra. Los terratenientes y empresarios agrícolas impulsaron sus procesos organizativos, iniciados con la Federación Nacional de Cafeteros (anterior a la del propio Ministerio de Agricultura), y para 1935 ya contaban con un aparato político y gremial capaz de incidir en construcción del principal instrumento jurídico del Gobierno en ese entonces: la Ley 200 de 1936.

Como se ha señalado, esta norma favoreció resueltamente a los propietarios en contra de la Nación en los intentos de recuperación de tierras, tema en el que se habían producido avances una década atrás, cuando iniciaron los reclamos de las tierras públicas por parte de los colonos. Al decir de LeGrand, la Ley 200 de 1936 no solo “desconocía todas las reclamaciones de colonos que hubieran participado en invasiones después de 1934” sino que, al revocar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, “dejaba sin base el argumento de que la tierra en donde trabajaban estaba constituida por terrenos baldíos” (1988, 204).

La tendencia regresiva señalada por Berry se hizo aún más evidente durante el segundo e inconcluso Gobierno de López Pumarejo y se cristalizó en la Ley 100 de 1944. Su pretensión explícita era recuperar la producción de alimentos por medio de las aparcerías y frenar, implícitamente, los componentes de la Ley 200 que consideraban nocivos pues, de acuerdo con los terratenientes, desestabilizaban las relaciones de propiedad y aupaban las presiones de los colonos, temas que han sido señalados como regresivos (Machado 2017). Esta ley fue, entonces, consistente con las tendencias políticas predominantes a partir de esa década.

Desde mediados del siglo xx, la agricultura de carácter empresarial, representada por cultivos de arroz, algodón, banano, caña de azúcar y palma aceitera recibió apoyos importantes por parte del Gobierno dentro de una política que afianzó igualmente al sector de la manufactura, algunas de cuyas empresas se

beneficiaron de la oferta de materias primas de la agricultura, así como de una abundante oferta de mano de obra resultante de la destrucción de comunidades campesinas por efecto de la guerra. Paralelamente ocurrió el fortalecimiento de los gremios de productores, quienes recibieron los beneficios provistos por los gobiernos. Durante el siguiente decenio las condiciones sociales y económicas de la población más vulnerable se vieron profundamente afectadas por los efectos del conflicto, entró en debate el proyecto de la que llegó a ser la Ley 135 de 1961 de reforma agraria, ya mencionada, al tiempo que se extendió en las áreas rurales la campaña de eliminación de antiguos bandoleros. En estas circunstancias, se captó una amplia proporción de quienes integraron los grupos paramilitares, de acuerdo con las orientaciones de la asistencia militar estadounidense, contenidos de manera explícita en los manuales que orientara el Plan LASO.

### La “nueva agricultura”

Desde principios de la década de 1990 hasta el presente, al lado de la crisis de la producción alimentaria se ha afianzado la tendencia hacia la concentración de la propiedad rural, documentada en varias fuentes. Dentro de esta tendencia se ha configurado un patrón conocido como *la nueva agricultura*, caracterizado por la mayor intensidad de la inversión de capital, incluyendo mayores niveles de tecnificación, la orientación hacia la producción de agroexportables y materias primas para la industria dentro de la modalidad técnica de monocultivos con la aplicación de mano de obra asalariada a la producción, en el marco de medianas y grandes explotaciones.

Cabe señalar que los elevados costos de producción derivados de esta estructura de la propiedad le restan competitividad en mercados abiertos o subsidiados, ante lo cual los gremios de grandes y medianos propietarios han gestionado con éxito abundantes subsidios en asignaciones que contrastan con el

decrecimiento de los recursos para los pequeños agricultores. Esta característica de la estructura de la propiedad se acentuó al tiempo con la agudización del desplazamiento forzado: de acuerdo con Ana María Ibáñez (2008), entre el 2000 y el 2009, en particular a partir del 2005, la propiedad de la tierra rural se concentró aún más, particularmente en el 56,6 % de los municipios, lo que elevó el coeficiente de concentración en un 2,5 %.

En este proceso ha incidido el ingreso de los recursos del narcotráfico, legalizados parcialmente a través de la adquisición de bienes raíces urbanos y rurales. En un foro convocado por la Contraloría General en junio del 2005 en torno a la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, se expusieron los estimativos sobre las tierras controladas por narcotraficantes y paramilitares, las cuales fueron calculadas entre cuatro y seis millones de hectáreas, proporción que ha reforzado la concentración monopólica de la propiedad y reiterado el significado político y estratégico de la gran propiedad territorial.

Este estimativo puede considerarse conservador frente al planteado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, de 5,5 millones de hectáreas, mientras los registros de las hectáreas abandonadas por parte de la oficina de Acción Social de la Presidencia dan una cifra de 6.673.503 hectáreas.

Por el contrario, la expansión de la agricultura de plantación, en particular desde comienzos de la década del 2000, a más de las tierras apropiadas por el paramilitarismo, ha contado con generosas gestiones por parte del Estado a través del Incoder. Éstas incluyen desde extensas titulaciones hasta reversiones de títulos de antiguos beneficiarios de la reforma agraria por incumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato de titulación, generalmente debidas a los desplazamientos forzados, “englobados” dentro de títulos concedidos a nuevos beneficiarios.

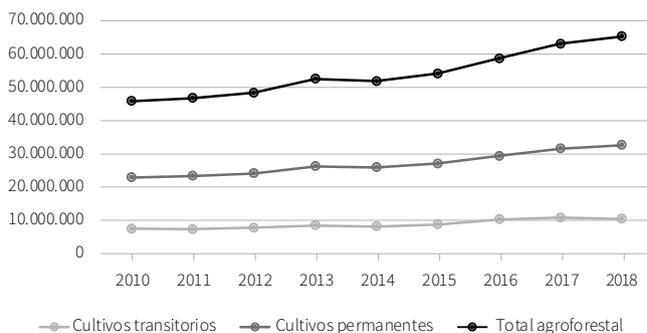
Una particularidad de la economía colombiana ha sido una menor disminución de la participación de las actividades

agropecuarias y, en consecuencia, del empleo que genera, comparada con el de otras economías similares en la región. Como es de esperarse, este ritmo ocurre de manera diferenciada en las regiones, dadas las variaciones del peso específico de estas actividades en cada una de ellas, con lo cual también varía la representación social, política y económica de los sectores vinculados a esta rama de la producción. A partir de estas relaciones, los cambios producidos en la economía desde la década de 1990 han inducido modificaciones en la configuración regional de la agricultura, inicialmente con la reducción de áreas sembradas de algunos cultivos, su reemplazo y la ampliación de la frontera, sobre todo con la producción de agrocombustibles que reconfigura buena parte de las actividades agrícolas, el inventario de las exportaciones, el empresariado y su proyección en la sociedad.

Dentro del nuevo panorama se advierte la continuación del descenso de la participación del café en el agregado sectorial, de un 75,8 % en el período 1979-1981 al 15 % en el 2004, en lo que parece constituir la conclusión de su ciclo histórico; en una etapa ascendente se ubican en particular la palma africana y la caña de azúcar, con algunas constantes y también cambios en sus empresariados. A este respecto, al examinar la asignación de subsidios del programa Agro Ingreso Seguro pueden deducirse las articulaciones políticas de los empresarios con la dirección misma del Estado: los recursos, por valor de \$44.600.000.484 fueron asignados a cincuenta beneficiarios, de los cuales quince eran industriales del azúcar y diez de la palma africana. Éstos últimos recibieron \$8.535.922.493, equivalentes aproximadamente al 19 % de estos recursos.

Estos comportamientos en la asignación del gasto público sectorial revelan las tendencias advertidas desde la década anterior, en la cual se produjo el descenso de la producción de cultivos de consumo directo (temporales) y el ascenso de los exportables, en particular, pero no exclusivamente, permanentes,

tendencia que representó al denominado proceso de crisis y transformación de la agricultura colombiana (véase el gráfico 4). Este cambio benefició las importaciones de origen agrícola y fortaleció la inserción de los llamados “cultivos promisorios” en los mercados internacionales. No obstante, los desarrollos económicos y políticos que habrían de tener lugar modificaron el rumbo.



**GRÁFICO 4.**  
Producción agrícola 2010-2018 (Ton/año)

Fuente: Minagricultura (2019).

Uno de los factores que puede incidir en esta modificación es el cúmulo de dificultades que se presentó para la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos del TLC con Colombia, dentro del cual se ampliaron las importaciones de bienes agrícolas, entre otros rubros. Por otra parte, el ritmo y la magnitud de los desplazamientos forzados en distintas regiones agrarias, pero muy en particular en los escenarios en donde se establecían las plantaciones de palma aceitera, desataron protestas por parte de distintas instancias a nivel nacional e internacional. En este mismo sentido, el desarrollo de las investigaciones judiciales sobre vínculos de políticos y jefes paramilitares fueron arrojando luz sobre la organización de los desplazamientos y sus relaciones

con el narcotráfico, lo cual ha dado vía a la judicialización de empresarios del subsector, de manera similar a lo ocurrido años atrás con algunos ganaderos de la costa Atlántica y el Magdalena Medio.

Además, la perspectiva para los biocombustibles producidos en Colombia en los mercados internacionales plantea limitaciones derivadas de sus elevados costos de producción. Estas limitaciones serían compensadas con los beneficios ya señalados, pero a raíz de las denuncias producidas por los procedimientos seguidos para asignarlos y por el carácter delincencial de algunos beneficiados pueden producirse cambios en estas políticas.

### **Las migraciones internas**

De acuerdo con un estudio sobre las dinámicas de las colonizaciones realizado para el Ministerio del Medio Ambiente (Fajardo, Mondragón y Moreno 1997) se analizó el comportamiento de los saldos migratorios en el último período intercensal (1984-1993) y pudo identificarse la regularidad de las migraciones internas advertida en el estudio de Fornaguera y Guhl (1969), según la cual estos desplazamientos ocurren preferencialmente dentro de las seis macrorregiones del país establecidas en esa investigación: Barranquilla, Medellín, Caldas, Cali, Bogotá y Bucaramanga.

De esta manera, las tendencias señaladas vienen ocurriendo dentro de las grandes regiones del país, generando al mismo tiempo movimientos migratorios consonantes con las características de las estructuras y las dinámicas productivas. Así, en el interior de estas grandes regiones tradicionales (a saber, norte-nororiente; centro-centro oriente; norte-occidente; sur-sur occidente y oriente) se ha configurado una estructura compuesta por: (1) áreas de minifundio; (2) áreas de agricultura comercial; (3) áreas de latifundio ganadero; (4) epicentros urbanos y (5) áreas de frontera.

La dinámica de la población dentro de estas estructuras regionales ocurre entonces de la siguiente manera: en las áreas de minifundio la población ofrece tasas de fecundidad mayores que las de otras regiones, pero sin que la disponibilidad de tierras le permita su articulación productiva, en la medida en que la concentración de la propiedad impide su ampliación, estas áreas coinciden con las de menor potencial productivo y las economías campesinas no disponen de medios para aplicar tecnologías que permitan el aprovechamiento sostenible de sus recursos y resultan afectadas por la erosión de los suelos y los recursos genéticos así como por la pérdida de fuentes hídricas.

La fuerza de trabajo excedentaria de las áreas de minifundio engancha temporalmente en las áreas de agricultura comercial, pero no puede estabilizarse en ellas, como tampoco en las áreas de latifundio ganadero, el cual no solamente no genera empleo, sino que absorbe de manera creciente tierras que podrían soportar la ampliación de la agricultura campesina. En estas condiciones, el circuito migratorio se desplaza hacia las ciudades, dominadas por la informalización del empleo, en condiciones que facilitan una nueva fase migratoria, esta vez hacia las fronteras, ahora dinamizadas por los cultivos proscritos o por actividades extractivas (petróleo y oro). A su vez, estas actividades productivas contribuyen a la valorización de esas tierras, proceso del que no se benefician los migrantes y del que sí se apropian quienes finalmente concentran la propiedad territorial en esas regiones.

De esta manera, la concentración de la propiedad territorial actúa básicamente como un mecanismo sostenido por el conjunto de la economía y por las propias políticas del Estado, a través del cual se excluye al grueso de la población del acceso a este recurso productivo y se le fuerza a incorporarse a circuitos migratorios constituidos por mercados laborales en donde no obtiene los ingresos que le permitan su reproducción y lo obligan a incorporarse a la ampliación de la frontera, en donde

valoriza las tierras que nuevamente son objeto de concentración monopólica.

En este contexto, acompañado por la reconocida debilidad del Estado, se han profundizado las siguientes tendencias en el mundo rural y la agricultura colombianos como condicionantes en la organización del espacio nacional:

- Rápida ampliación de la frontera agrícola sobre el bosque húmedo tropical (Amazonia, Magdalena Medio, Urabá y costa Pacífica) y más recientemente hacia las fronteras verticales de alta montaña y los páramos de las tres cordilleras mediante colonizaciones seguidas por la expansión de praderas para ganaderías extensivas, con las consecuentes pérdidas de cubiertas boscosas y degradación de ecosistemas frágiles.
- Aceleramiento de la concentración de la propiedad de las tierras más aptas en el interior y en las nuevas fronteras.
- Aceleramiento de las migraciones rural-urbanas y de los desplazamientos forzados de poblaciones campesinas, en particular desde mediados de la década de 1980.
- Reducción de las áreas sembradas y de la producción, en especial de cultivos temporales producidos bajo modalidades tanto empresariales como campesinas.
- Implantación de cultivos para fines ilícitos en los bordes de la frontera.
- Multiplicación de las importaciones de alimentos y materias primas.
- Profundización de conflictos armados asociados con esas tendencias.

Como hemos visto, el desorden característico de la ocupación del territorio nacional ha sido resultado de la ausencia de un propósito de la sociedad en su conjunto frente a él, en el que se traduzcan su conocimiento y valoración respecto de éste; del

inventario de sus recursos; de sus posibilidades y limitaciones; de la definición de objetivos de corto, mediano y largo plazo; de la valoración de las relaciones con los países vecinos en términos de sus ventajas y riesgos, así como de la jerarquización de los componentes del espacio nacional que se expresen en políticas y orientaciones para el poblamiento, la formación de los asentamientos humanos y el acceso a la tierra. Estos vacíos han incidido en un extendido deterioro ambiental y en la ampliación de la pobreza, de todo lo cual han surgido, de manera creciente, condiciones que ponen en jaque el modelo social, económico y político vigente.

Frente a estas dinámicas parece evidente entonces la necesidad de confrontar las estructuras económicas y políticas asociadas a la concentración de la tierra y del poder político, responsables de los conflictos y de la pérdida del patrimonio ambiental, e impulsar ordenamientos orientados hacia la estabilización territorial de las poblaciones y la construcción de economías articuladas en condiciones de equilibrio que faciliten su desarrollo. Como opción política para la búsqueda de la estabilización de la población y la construcción de condiciones sostenibles de ocupación del espacio se plantea el establecimiento de acuerdos entre las comunidades y el Estado en torno a la organización del territorio y al manejo de sus recursos.

Ante la profundización de los desajustes sociales, económicos y políticos del país, las demandas sociales tomaron cuerpo en la Constitución vigente, la cual reconoce la creciente demanda de las comunidades por ampliar sus campos de decisiones en la gestión del Estado, del territorio y del patrimonio ambiental. Este viraje en cuanto a los campos de la participación y de las decisiones políticas, de alguna manera ha reducido la legitimidad de las pretensiones previas de “ordenar la casa desde arriba”, de imponer un ordenamiento del espacio nacional desde la cúpula del Estado central, orientación que demostró con creces su plena inoperancia.

Frente a este panorama, en el que se hace evidente la pérdida de viabilidad de la nación, es necesario tener en cuenta que el propósito central de la sociedad en su conjunto de alcanzar un desarrollo sostenible en términos ambientales, económicos y políticos solo podrá ser alcanzado con una gestión participativa, pero también técnicamente orientada. Es acá en donde se abren las demandas para desarrollar métodos incluyentes y eficientes de ocupación, organización y administración (ordenamiento) del territorio.

### **Paramilitarismo**

Los registros y estudios sobre el conflicto armado reconocen al paramilitarismo como un factor relevante tanto en la represión contra las comunidades y organizaciones sindicales como el despojo de tierras (CNMH 2013; Gutiérrez 2019; Zelik 2015). Si bien su presencia en el conflicto armado colombiano tiende a ubicarse en la etapa de mediados de los años sesenta y posteriores, como una respuesta a la presencia y acción de los grupos guerrilleros, estas organizaciones de civiles armados que actúan bajo órdenes de grupos de poder político (partidos) y económico (primero terratenientes y luego empresarios) con el apoyo de instituciones del Estado, inicialmente de nivel local (alcaldías), se advertía en los conflictos en torno a la tierra de los años 1920. Organizados y armados en las haciendas en conflicto con campesinos, a partir de grupos de “fieles” que quemaban ranchos, destruían cultivos y expulsaban campesinos arrendatarios, actuaban junto con las “Guardias departamentales”; LeGrand menciona incluso a “cuadrillas de vigilantes” y añade la observación de un hacendado: “Aquí, donde es ineficaz la acción de la autoridad, tendrán los propietarios no muy tarde que organizar cuadrillas para hacer respetar lo que tan legítimamente han adquirido” (127).

Hacia finales de los años cuarenta y comienzos de la década siguiente actuaron de manera descentralizada, con la protección

de los gobiernos conservadores como en algunas regiones del Tolima (Villarrica), en el Valle del Cauca y en otros departamentos (“pájaros”) y se registran enfrentamientos con guerrillas liberales. En los comienzos de los años sesenta la asistencia técnico-militar estadounidense (general William Yarborough, según documentación recolectada por el padre Javier Giraldo, S. J., Renán Vega y Raúl Zelik) instruye, como política, sobre la organización de estos grupos civiles para la acción contrainsurgente.

De esta manera, los orígenes del paramilitarismo son anteriores al surgimiento de las guerrillas y están entonces ligadas a los conflictos en torno a la tierra, en los años veinte. Posteriormente, estas estructuras siguieron una trayectoria básica de apoyo al Estado, el cual delegó en ellas funciones represivas contrainsurgentes, con dinámicas propias en las distintas regiones del país, asociadas con estructuras igualmente regionalizadas de las Fuerzas Armadas y de Policía, tal como lo han señalado incluso los jefes paramilitares Carlos Castaño (*Mi confesión*), Salvatore Mancuso (declaraciones a la prensa) y algunos investigadores (Ávila, Gutiérrez, Romero, Piccoli y Zelik).

## Sobre el campesinado

Las dimensiones demográficas y sociales del campesinado colombiano, su distribución espacial y sus articulaciones con la economía han resultado afectadas por la marginación característica del modelo económico, por la configuración histórica de la sociedad colombiana (uno de cuyos desarrollos ha sido la generación de uno de los más prolongados conflictos armados de la época contemporánea) y por el impacto que han tenido en el país las políticas internacionales económicas y comerciales, en particular, dadas sus vulnerabilidades. Una de las expresiones de la profundidad del conflicto es el desplazamiento forzado de una elevada proporción de la población rural, fundamentalmente campesina.

Una evidencia del desinterés de la dirigencia nacional en torno a la problemática agraria del país es la ausencia de información sistemática sobre ésta, expresada en la incertidumbre de la información básica sobre las condiciones demográficas, sociales y económicas de la población campesina, la cual persistirá al no solventarse las dudas planteadas en torno al censo agropecuario actualmente en ejecución.

Los censos de población presentan deficiencias de cobertura, en particular para las áreas rurales, las cuales han sido suplidas parcialmente por la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 2005 para las unidades familiares y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de ese mismo año, con distintas salvedades metodológicas señaladas por los investigadores.

Existen varias aproximaciones a la cuantificación y caracterización de la población campesina colombiana, y las referencias tienen como base la proyección del Censo Nacional de Población del 2005 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. Según el censo nacional del 2005 las cabeceras albergaban 31,5 millones de personas y “el resto” 10,5 millones. Sobre este conteo y sus proyecciones se han elaborado distintos estimativos: según Leibovich *et al.* (2012), en el 2012, dentro de los parámetros de una proporción del 25 % para la ruralidad, la población de este sector del país sumaba aproximadamente 11,2 millones de personas. Con base en este conteo y en las cifras de ocupación de la ECH de ese mismo año, Garay *et al.* (2014) presentan la cifra de 1.776.253 “trabajadores por cuenta propia” en el sector agropecuario, los cuales corresponderían al 89 % del total de 1.991.885 personas clasificadas como productores agropecuarios. En este mismo estudio se recoge la cifra de 1.369.438 hogares campesinos en todo el país, la cual representaría una población aproximada de seis millones de personas.

Por su parte, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) (PNUD 2011) y Rubiano (2010) han cuestionado los criterios de clasificación de la distribución espacial de la población

(urbano/rural) establecida a partir del número de habitantes y de la función administrativa de los núcleos y proponen el reconocimiento de las actividades económicas dominantes de las poblaciones asentadas en los núcleos y la calidad de su comunicación con las capitales regionales, todo lo cual modifica el carácter de los asentamientos y, en el caso colombiano, eleva la ruralidad de los núcleos formalmente calificados como “urbanos”. Es esta apreciación, propuesta en el INDH, la que otorga a la ruralidad una participación superior al 32 % en la sociedad colombiana, la cual albergaría a una población de 14,9 millones de personas. Rubiano, sin embargo, sustenta la cifra de 10.997.700 personas para la sumatoria de los centros poblados y el “resto rural disperso”; el DANE estima una cifra de 11.204.685 personas residentes en las áreas rurales para el 2012 (2010, 16).

Estas diferencias dejan ver variaciones de carácter metodológico en las operaciones censales, dificultades propias del país, en particular en las áreas rurales, para la recolección de la información y diferencias en los criterios para el análisis de la información. De acuerdo con el análisis citado de Norma Rubiano, los muy numerosos asentamientos con menos de mil habitantes en Colombia están lejos de ser considerados “urbanos”, “en consecuencia, podría decirse que en Colombia los centros poblados tienen un carácter eminentemente rural por lo menos en 94,3 % de los casos” (2010, 18).

En cuanto a la localización espacial del campesinado, el Proyecto “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada” de la Agencia Presidencial para la Acción Social produjo un compendio estadístico sobre la dinámica de la tenencia de la tierra, del cual se publicó un estudio acerca de la distribución de las titulaciones de Unidades Agrícolas Familiares (UAF). El estudio revela la distribución de estas unidades por departamentos, lo cual permite apreciar dónde se concentra la pequeña propiedad, si bien excluyó los predios de propiedad colectiva, como resguardos y consejos comunitarios afrodescendientes.

La distribución espacial de los campesinados a lo largo y ancho del país se relaciona con sus articulaciones con la malla de asentamientos urbanos y se expresa en su participación en los distintos mercados de bienes y servicios, como lo establecen los estudios de Jaime Forero (2010), Bladimir Rodríguez (2006), Luis Jorge Garay (2010) y Diego Yepes (2005). De acuerdo con la FAO, en 1986 la producción campesina representaba el 40 % del total producido en la región, abastecía el 49 % del mercado interno y el 35 % del total de productos agropecuarios para la exportación en América Latina.

Esta participación ha sido más pronunciada en Colombia, con el 47 % del área total cosechada en el 2005 con cultivos temporales y el 50 % de la producción de éstos, el 56 % del área en permanentes y el 48 % de su producción. Los estudios de Forero y Garay citados muestran que para 2005 la participación de la producción campesina en cultivos de ciclo corto, permanentes y cárnicos de la canasta básica continuaba siendo elevada: papa, 82 %; arveja y haba, 79 %; trigo, 83 %; frijol, 81 %; aves, 17 % y cerdos, 35 %.

Estos niveles de participación, no muy distantes de los registrados por la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (DNP 1990), serían menoscabados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, procesos que han afectado primordialmente a los campesinos, haciéndose sentir en las tierras abandonadas, en la oferta productiva, las importaciones y la persistencia de la pobreza, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

A propósito de las condiciones de ingresos de los campesinos, Garay *et al.* señalan cómo “el 68 % de los hogares registró ingresos por debajo de un salario mínimo, con 76 % para los rurales y 44 % para los urbanos y solamente el 2 % de los hogares rurales obtuvo ingresos superiores a los tres salarios mínimos” (2010, 47). En términos de las condiciones de pobreza para el campo, López *et al.* señalan una cifra del 65,5 %, frente a un 43,6 % para los medios urbanos y de indigencia del 29,1 % rural frente al

12,4 % para las ciudades. La magnitud de la producción campesina y de su participación en el abastecimiento alimentario tuvo reconocimiento en los diagnósticos, la formulación de programas y proyectos y las aplicaciones del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), en particular en sus intervenciones en comercialización entre mediados de la década de 1970 y comienzos de la de 1990.

Después, la comercialización de la producción campesina en los mercados urbanos ha sido objeto de los diagnósticos, propuestas y programas para Bogotá, elaborados dentro de los debates en torno a la aplicación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá. Los dos primeros ilustran el sistema a partir de las condiciones de la producción parcelaria, las regiones productoras (“anillos”) y sus implicaciones ambientales (“huella ecológica”), en tanto que el tercero presenta el análisis de experiencias locales en la comercialización de la producción campesina; en estos estudios es posible advertir la complejidad de la composición de este sistema agroalimentario, en el cual participan, además de los productores directos, pequeños transportadores y tenderos. Se cuenta igualmente con el estudio de Alejandro Guarín realizado para la FAO sobre la configuración de las tiendas de alimentos en Bogotá/Soacha, Medellín y Manizales, en el cual se aprecia la participación de alimentos procedentes de la producción campesina en este canal de abastecimiento para medios urbanos (2010).

Otros estudios sobre la situación de la producción campesina permiten apreciar las implicaciones de las políticas de apertura comercial y en particular del TLC sobre el sector parcelario y para el abastecimiento alimentario de la capital (Garay, Barberi y Cardona 2010; Suárez 2007) los cuales analizan los alcances de la política de importaciones agrícolas y estímulo a los agroexportables frente a la producción nacional de alimentos).

Las condiciones tradicionales de prevalencia de la pobreza en el campo han resultado agravadas no solo por los efectos del

modelo económico dominante, analizado de manera amplia por varios autores, sino también, en el caso colombiano, por el conflicto armado y los destierros asociados a él, todo lo cual ha afectado fundamentalmente a las comunidades campesinas: la pérdida de tierras y el desplazamiento forzado ha inducido la formación de un sector de nuevos pobres tanto en el campo como en las ciudades, así como una reducción en la oferta productiva. Como lo advierten los autores citados, la demanda ha sido atendida de manera creciente a través de importaciones de alimentos, las cuales posiblemente han incidido en los cambios de dietas de una población cada vez más urbanizada. Además, la descomposición de las comunidades ha ampliado la oferta de mano de obra para los mercados laborales de las agroindustrias y empresas urbanas, pero la articulación de trabajadores a estas opciones ocurre en condiciones de informalidad y envilecimiento de la remuneración del trabajo.

A propósito del significado y de las condiciones de nuestro mundo agrario, dice el Informe de la Misión para la Transformación del Campo:

El área rural colombiana ha sido uno de los ejes indiscutibles del desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, sin embargo, su atraso relativo en materia económica y social muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo. El campo ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado. (2015, 2)

## **El narcotráfico**

La magnitud de la economía del narcotráfico y su participación en la economía colombiana cuenta con varios estimativos, en particular los referidos a los ingresos repatriados en el PIB (capitales repatriados), los cuales han sido sintetizados por Salomón Kalmanovitz (2020). Para este autor, los primeros ingresos

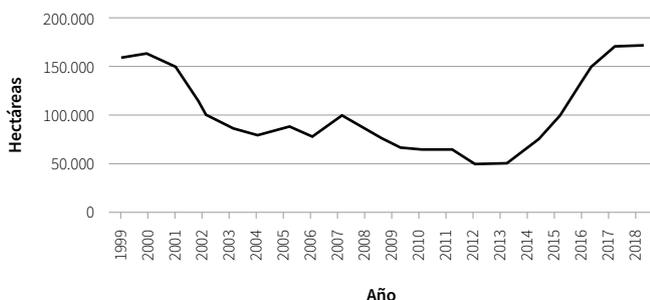
estimados en 1977 ascendían a 500 millones de dólares, cifra que inició entonces su ascenso sostenido, a partir de los precios crecientes, estímulo para la ampliación de los cultivos.

El seguimiento a los precios en un trabajo de Alejandro Gáviria y Daniel Mejía del 2011, citado por Kalmanovitz, arroja un ingreso para los traficantes de 4500 millones de dólares, cifra que ofrece un referente crítico para los resultados del trabajo de un contradictor del Gobierno de Juan Manuel Santos, el exministro de Agricultura de Álvaro Uribe, Andrés Felipe Arias, quien suscita que a esa Administración le fue posible enfrentar los efectos de la caída de los precios de los hidrocarburos gracias a los ingresos provistos por la repatriación de los derivados de las exportaciones, canalizados —según su suposición— a través de las remesas. De acuerdo con las cifras sobre el comportamiento de la economía analizadas por Arias, no se produjo una ralentización y siguió su curso normal. A la pregunta sobre qué explicaría la estabilidad, la respuesta la proporcionan los ingresos del narcotráfico: “no se aprecia recesión alguna” (2019, 17), el empleo no se afectó, ni se afectaron los niveles de pobreza.

Por otra parte, el Gobierno tampoco ajustó su política macroeconómica con medidas contracíclicas, e incluso impulsó una reforma tributaria para aumentar el recaudo. La explicación: el auge de la producción y exportación de cocaína en el cuatrienio 2015-2018 compensó lo que para Colombia significaba la desatorcida en el precio mundial de los hidrocarburos. Un aspecto ausente en el texto de Arias es que para haber construido este “estabilizador macroeconómico” fue necesario contar con esos colonos, expulsados del interior de la frontera agraria, no hacer reforma agraria y regular la oferta con las fumigaciones, acciones en las cuales tuvieron notable participación administraciones anteriores, incluyendo aquella de la cual él formó parte.

Estos ingresos habrían permitido a este último gobierno neutralizar los efectos que la caída habría causado en el crecimiento de la economía y el comportamiento del empleo. Es evidente,

sin embargo, que el comportamiento de los precios para el período 1991-2018 y el contrastado (cifras del Gobierno estadounidense versus las de Naciones Unidas) de las áreas sembradas (véase el gráfico 5) evidencian una tendencia ascendente de los precios, sostenidos a pesar del ajuste hacia la baja de las áreas sembradas, lo cual es explicable gracias a los incrementos en la productividad de los cultivos, temas que serán examinados más adelante. Todo ello lo ha posibilitado la permanencia de esta economía en el país, ocurrida a lo largo de varias administraciones y en medio de la aplicación de políticas antidrogas que, por decir lo menos, fracasaron. Conviene entonces considerar el comportamiento de la economía del narcotráfico, su implantación y las condiciones que lo permitieron.



**GRÁFICO 5.**

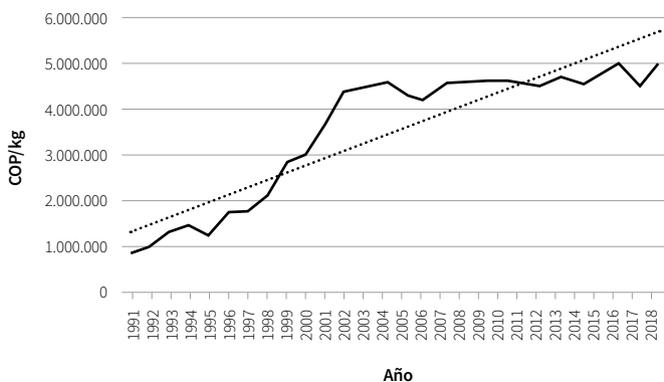
Área sembrada en cultivos de coca 1999-2018

Fuente: Elaborado por Lorenza Arango con base en informes anuales del SIMCI-Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (UNODC) 1999-2018. *Censo de cultivos de coca en Colombia*. Bogotá: UNODC.

Los registros tempranos sobre el narcotráfico en el país, en términos de los cultivos, su procesamiento y comercialización tanto de los productos como de los insumos para su elaboración (precursores) se ubican a mediados de los años setenta. Para entonces (1979), se cuenta con datos sobre los precios de la base de

coca, y ya en 1994 se dispone de información, con variaciones, sobre las superficies sembradas, tan amplias que oscilan entre las 35.000 y las 80.000 hectáreas. Esto evidencia problemas de consistencia de la información sobre el tema, apreciable en el gráfico 5, referido a las áreas sembradas, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (UNODCP).

A pesar del descenso apreciable de las áreas sembradas a partir del 2000, la recuperación desde el 2013 y la tendencia del comportamiento de los precios (véanse los gráficos 5 y 6) expresan el arraigo de esta economía, explicable dadas las condiciones estructurales de su implantación.



### GRÁFICO 6.

Precio de clorhidrato de cocaína 1991-2018

Fuente: Elaborado por Lorenza Arango con base en SIMCI-Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (UNODC) 1999-2018. *Censo de cultivos de coca en Colombia*. Bogotá: UNODC.

La localización de los cultivos y de las rutas de la comercialización de los insumos y de su producción está asociada a las políticas agrarias, en particular de tierras y ambientales, referidas a la gestión territorial. En efecto, estas políticas han sido el marco jurídico y político en el cual se ha desarrollado buena parte de

los conflictos entre grandes terratenientes y campesinos, que transitando por las contradicciones en torno a la reforma agraria y a los procesos del desarrollo rural facilitaron finalmente la vinculación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico. Asimismo, han condicionado buena parte de la vida de las comunidades rurales, desde la propia Constitución de la república, favoreciendo el predominio de la gran propiedad, al lado de la cual se ha producido la usurpación de los baldíos de la Nación y de las tierras de las comunidades. Los estudiosos coinciden en señalar que la formación del régimen agrario ha estado apuntalada por políticas de tierras que, en general y salvo excepciones, han favorecido el predominio de la gran propiedad.

En este contexto han convergido procesos de distinto orden, en particular los relacionados con las políticas ambientales y las agrarias de desarrollo rural, las cuales no solo se han mantenido al margen del régimen de propiedad, sino que, de alguna manera, han contribuido a reproducir sus efectos. Tal ha sido el caso de las relacionadas con la difusión del modelo de la revolución verde y las de carácter ambiental; éstas últimas restringen el acceso a espacios de elevado valor ecológico como las reservas forestales, los parques naturales y los santuarios, pero sin contribuir a la definición de espacios compensatorios para los asentamientos humanos, como podrían ser las zonas de amortiguación, figura prevista en las normas, pero carente de desarrollo jurídico. En esta medida, el diagnóstico del campo colombiano es sin duda el resultado tanto de las decisiones sobre la incorporación de los espacios que configuran la frontera agraria como, más específicamente, sobre la acción “espacial” del Estado, que ha privilegiado determinados territorios en función de sus posibles articulaciones con los mercados externo e interno. Éste ha sido el caso del café, la caña de azúcar, el banano, la palma aceitera, las flores de corte, el arroz, el algodón, dejando de lado los que escapan a estos intereses, los cuales ofrecen distintos grados de articulación con los centros urbanos (Misión para la

Transformación del Campo 2015). Luego de los procesos de expulsión de poblaciones rurales como consecuencia de los conflictos sociales armados desatados en particular hacia finales de la década de 1940, conocidos como la Violencia, algunas iniciativas, como el primer Plan Nacional de Rehabilitación, avanzaron modestamente en el establecimiento de iniciativas en la dotación de infraestructuras y asignaciones de baldíos y solo hasta algunos años después recibió la atención del Estado a través de iniciativas como el DRI o el nuevo Plan Nacional de Rehabilitación.

Uno de los efectos de mayor impacto social del conflicto armado de los años 1949-1957 fue la usurpación de tierras y el desplazamiento de comunidades campesinas tanto hacia núcleos urbanos como hacia los bordes de la frontera agraria. Las críticas condiciones de pobreza que afectaron a la población desplazada activaron la perspectiva de una reforma agraria, la cual se concretó en la expedición de la Ley 135 de 1961, proceso que fue seguido por la neutralización de dicha norma.

Estas incidencias ocurrieron en el contexto internacional de la guerra entre los Estados Unidos y Vietnam del Norte. Este conflicto desató un extenso movimiento pacifista en la sociedad estadounidense, el cual fue enfrentado con una dura represión, así como con la difusión subrepticia del consumo de psicotrópicos, que actuarían como distractores de la movilización política. Colombia no había tenido un involucramiento sustantivo en el comercio de estos agentes, pero llegó a convertirse en el principal proveedor de cocaína para este mercado en los Estados Unidos.

El cierre al reparto agrario con las leyes mencionadas, así como un conjunto de modificaciones sustanciales a las leyes de tierras 200 de 1936, 135 de 1961 y 1.ª de 1968, hicieron inaplicable una democratización del mundo agrario, con todos sus efectos. Con ello se impidió la afectación de los grandes predios subutilizados y se regularizaron los contratos de aparcería para blindar aún más las grandes explotaciones frente a eventuales demandas de los campesinos contra grandes propietarios. A partir

de estos cambios en la política agraria el Gobierno encaminó el reclamo de tierras de los desarraigados por el patrón de propiedad, agravado por la guerra, hacia las colonizaciones de las fronteras a través de los proyectos del Incora mencionados.

La decisión de reorientar la reforma agraria hacia la colonización debilitó aún más las condiciones de los colonos, afectados por la carencia de apoyo estatal y el aislamiento de los mercados para su abastecimiento y la realización de su producción. Las debilidades de los asentamientos campesinos en estas colonizaciones abrieron espacio a la venta ilegal de sus tierras, no pocas veces bajo presión armada y la acumulación de predios. Al mismo tiempo —como se señala más adelante— se produjo la convergencia de este proceso con desarrollos de la política exterior e interior de los Estados Unidos.

Pero no solo se trazó la línea defensiva del latifundio al neutralizar la Ley 135 de 1961: una vez desalojados los campesinos por la guerra en distintas regiones del país, parte de las tierras hacia donde se dirigieron fueron declaradas áreas de protección ambiental. De esta manera, con la combinación de las políticas de tierras y de áreas protegidas se ha construido un ordenamiento del territorio en el cual se asignan espacios para la producción agropecuaria, la minería, la protección del agua, la biodiversidad y otros componentes del patrimonio ambiental, pero se excluye a los pequeños productores campesinos.

Este modelo de ocupación del espacio rural-agrario, dominado por la gran propiedad, no tiene talanqueras y continúa expandiéndose con su bagaje de grandes extensiones subutilizadas acumuladas mediante la violencia. Es el resultado de decisiones que han expresado la voluntad de las élites de impedir que esos campesinos se arraigaran en tierras propias, de sumirlos en el pago de rentas, como lo regula la aparcería, o de orientarlos hacia su conversión en jornaleros. Hans Binswanger, analista del Banco Mundial, estableció cómo los procesos que como tendencia general han conducido a la concentración de la propiedad

agraria, la extracción de rentas y el despojo de las tierras han apelado a *distorsiones económicas* que impiden el control de la tierra por los productores más eficientes, como son los campesinos, la primera de ellas: la restricción del acceso a la tierra.

En cuanto a las condiciones económicas y sociales de los territorios rurales, en particular de aquellos vinculados a la producción de los cultivos de uso ilícito, Colombia, a pesar de ser un país megadiverso y de contar con abundante disponibilidad de suelos, aguas y una amplia cultura productiva, se ha convertido en un importador de alimentos y materias primas para su elaboración, con una elevada prevalencia de la pobreza, en particular en sus áreas rurales, carente de un proyecto de nación dispuesto a aprovechar estos bienes en beneficio de la calidad de vida de la mayor proporción de su población.

Al abrirse la década del 2020 gravitan sobre este escenario, por una parte, los riesgos derivados de la competencia de la oferta internacional de alimentos y materias primas; por otra, la persistencia del narcotráfico con sus efectos colaterales en términos de violencia, apropiación de la tierra y control de los cultivos.

Si bien la implantación y el desarrollo de las articulaciones de Colombia con la economía internacional del narcotráfico han estado sustentados en factores internos relacionados con la historia política y económica del país, no es posible sustraer de estos procesos el significado de los mercados externos de la droga. Existe un mercado interno creciente y así ha sido reconocido en políticas nacionales de salud, y en el propio Acuerdo de Paz, en lo referente a la sustitución de los cultivos de uso ilícito, pero es necesario tener presente que se trata de un renglón producido y dirigido fundamentalmente hacia mercados externos.

En efecto, la producción de narcóticos en Colombia se enmarca en la existencia de un mercado externo particularmente localizado en los Estados Unidos y Europa, hacia el cual se encamina su producción: Colombia produce para esos mercados. Podría afirmarse más específicamente que

- Existe una coincidencia estrecha entre el incremento de la demanda de narcóticos en los Estados Unidos y la guerra de Vietnam.
- El enganche de Colombia en la producción de narcóticos (marihuana, cocaína y amapola/opio) ocurre en ese marco.
- Coincide la sustitución de la reforma agraria por programas de colonización con la proliferación de la producción y el tráfico de narcóticos en Colombia.
- Las fumigaciones aéreas habrían incidido en el mantenimiento de los precios de la coca (Thoumi 2014).
- No se han eliminado los cultivos.

Al mismo tiempo, se preservan las características del “desarrollo desigual” en contra de las regiones productoras con sus correlatos de pobreza, carencia de infraestructuras e ilegalidad, en particular en las condiciones laborales y tenencia de la tierra. En estas circunstancias se dio la formación de “enclaves productivos” especializados, con cambios en las unidades de producción y la tecnología (UNODC 2020).

Distintos estudios sobre las condiciones del campo colombiano señalan la existencia de una profunda brecha entre las condiciones del desarrollo económico y social de los espacios urbanos y las de las áreas rurales, en particular las caracterizadas como “dispersas” (Misión para la Transformación del Campo 2015), fenómeno que corresponde a lo que en términos teóricos ha sido ubicado en el “desarrollo geográfico desigual” (Harvey 2014). Por otra parte, se encuentran ampliamente documentados (DANE 2015; PNUD 2011) varios procesos convergentes, como son: la existencia de un sostenido proceso de concentración de la propiedad de la tierra; su subutilización en condiciones que han estado acompañadas por el uso de la violencia y el desplazamiento forzado de más de siete millones de campesinos.

Como lo han advertido dos estudios en particular, el *Informe nacional de desarrollo humano 2011: Colombia rural, razones*

*para la esperanza* (2011) y el informe *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz* (Misión para la Transformación del Campo 2015), a pesar de los procesos de urbanización de la población y de los espacios urbano-rurales del país, continúa existiendo una proporción relativamente elevada de habitantes en las áreas dispersas, estimada en un 30,4 % del total. Estas áreas se caracterizan por bajas dotaciones de infraestructuras, y la población asentada en ellas se encuentra afectada por mayores limitaciones en su calidad de vida y una mayor prevalencia de condiciones de pobreza (Misión para la Transformación del Campo 2015). Es precisamente en estas áreas donde se han localizado los cultivos de hoja de coca, de manera sostenida, con pocas alteraciones, representadas por el afianzamiento de algunos núcleos y la exploración de posibilidades de ampliación (UNODC 2020).

El informe de la Misión para la Transformación del Campo advierte cómo durante la década pasada la economía colombiana mantuvo un crecimiento sostenido, el cual, sumado a una mayor oferta pública social, mejoró los ingresos de la población. Anota, no obstante, que estas circunstancias no condujeron a un mejorarse de las gentes del campo, las cuales se mantienen en las condiciones de pobreza registradas de tiempo atrás junto con las carencias de servicios del Estado, las deficiencias de su calidad de vida y en general las dificultades de acceso a las denominadas oportunidades de desarrollo. Ante estas circunstancias, la propuesta de los analistas es la orientación de la acción estatal hacia medidas que, a través de la superación de las políticas asistencialistas y de la inclusión social y productiva apunten hacia un “cambio estructural” que permita superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de pobreza y desigualdad y mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes rurales (Misión para la Transformación del Campo 2015).

Existe una apreciación consolidada acerca de la escisión de la realidad en dos ámbitos de la existencia económica y social,

tanto en el mapa de las naciones como en su interior y que, en términos generales, corresponde a los “centros” y las “periferias” como mundos separados. Sin embargo, cabe una mirada distinta. No están separados: están profundamente interconectados, como podría inferirse de los estudios del antropólogo Claude Meillassoux a propósito de las relaciones entre comunidades subsaharianas y la metrópoli francesa: allí no hay “compartimentos estancos”: hay relaciones estrechas, en las cuales los beneficios irrigan a la metrópoli. Visto de otra manera, hay una transferencia desde las periferias hacia los centros, directamente relacionada con los procesos de acumulación: ¿Dónde se acumula? ¿Dónde se reproduce la fuerza de trabajo? ¿Qué papel desempeñan las economías familiares en este proceso?

La totalidad de los registros sobre la producción y el procesamiento primario de los cultivos de uso ilícito está localizada en áreas marginalizadas. En efecto, el informe de UNODC (2020) señala que la producción de hoja de coca, su procesamiento primario y direccionamiento hacia los mercados se desarrolla en zonas que ofrecen dos características: por una parte las ya asentadas, en las cuales se vienen configurando “enclaves productivos”, competitivos, que por sus condiciones de vinculación con posibilidades de asistencia técnica, acceso a los precursores y a las rutas de comercialización logran aumentos apreciables en su productividad, incluso se observa disminución de las áreas sembradas, gracias a la introducción de variedades más productivas en términos de cosechas y rendimientos; son zonas que reciben una mejor remuneración. Estos “enclaves productivos” se ubican en Catatumbo (Norte de Santander), frontera de Tumaco, El Charco-Olaya Herrera (Nariño), el Naya (Cauca, Valle del Cauca), Tarazá-Valdivia-Cáceres (Antioquia), Argelia-El Tambo (Cauca), frontera Putumayo, zonas que atestiguan leves disminuciones en el área sembrada (que en el 2017 ascendía a 171.000 hectáreas y en el 2019 a 154.000) y estabilidad en la producción de cocaína; en ellos se encuentra el 36 % del área con coca. Por otra parte,

se trata de zonas colindantes con estos enclaves, en donde se experimentan las actividades de producción y comercialización de derivados y adquisición de insumos, sin permanencia en el tiempo, tal como ocurre en zonas de los departamentos de Amazonas (fronteriza con Putumayo) y Cesar (en límites con Catatumbo), en tanto que otras áreas atestiguan la ausencia (Caldas), disminución sostenida y desaparición de los cultivos de coca (Arauca y La Guajira). Esta información representa el comportamiento diferenciado de la producción y procesamiento de la coca, relacionado muy posiblemente con las dinámicas del mercado, los precios de los insumos y productos, la presencia y desarrollo de la asistencia técnica y la acción institucional, procesos que convergen de una u otra manera en las condiciones del desarrollo regional.

El informe de la Misión para la Transformación del Campo (DNP 2015) presenta una caracterización de las áreas rurales, según la cual su población está afectada por una prevalencia de la pobreza (monetaria y multidimensional), estimada en un 47 %, carencias en la provisión de bienes y servicios de carácter social, reducida disponibilidad de activos como tierra e infraestructuras, condiciones restrictivas de empleo en cuanto a calidad y remuneración, en la medida en que la población ocupada está vinculada a la producción agrícola, de más baja remuneración y con mayores desigualdades de género.

La reiteración de estas características con respecto a otros estudios, como es el caso de los adelantados por Gómez y Duque (1998) y Garay (2002), evidencia su carácter sostenido y estructural, arraigado tanto en las condiciones de acceso a bienes como la tierra como en la gestión pública de los recursos presupuestales. Este carácter reiterado profundiza el desarrollo desigual de estas periferias con respecto a los centros de la nación, condición que solo puede superarse con decisiones políticas de largo aliento, que trasciendan las acciones asistenciales —tal como lo han señalado varios analistas—, con capacidad para modificar

las correlaciones de fuerzas y estabilizar nuevos relacionamientos entre los sectores sociales y políticos y, fundamentalmente, entre los espacios de la nación, de manera tal que se corrijan los desequilibrios que hacen perdurar la marginalidad de los espacios configurados como periféricos.

En cuanto a las políticas de combate al narcotráfico, en particular las aspersiones aéreas, varios analistas reconocidos coinciden en sus apreciaciones. El primero de ellos, Ricardo Vargas (1999), destaca el fracaso de las fumigaciones como instrumento para la erradicación de los cultivos de uso ilícito; César Ortiz (2014) señala: “el énfasis cada vez mayor en la interdicción y la destrucción de los cultivos mediante la fumigación, con un costo de miles de millones de pesos, ha tenido un impacto contrario sobre los cultivos, la producción y el tráfico de cocaína”. A estas apreciaciones se añaden las de Francisco Thoumi:

[...] la fumigación aérea actúa como mecanismo de soporte de los precios de la coca y estimula el surgimiento de cultivos en zonas antes no fumigadas, el desarrollo de medidas que protegen los cultivos contra las fumigaciones (incluido el desarrollo de variedades de coca resistentes a ella) y otras estrategias que permitan continuar los cultivos [...] la fumigación tiende a aumentar los precios de la coca. (2020, 301)

Por su parte, Henry Salgado R., estudioso de los procesos de colonización, advierte acerca de los impactos negativos en las comunidades vinculadas con esta economía.

Estos razonamientos conducen a una propuesta no excluyente de las planteadas por el informe de la Misión (2015), pero sí orientada hacia otra concepción de la “transformación estructural”: una en la cual, además del “reconocimiento de necesidades y derechos” se construya una relación de equilibrio que permita reubicar los procesos de acumulación en las periferias, modificar los términos del “intercambio desigual”, del “desarrollo desigual”. En este ámbito se redefiniría la función espacial del

Estado; apuntaría a fortalecer los procesos de construcción de equilibrios entre los dos espacios, los “centros” y las “periferias”, los cuales, de esta manera dejarían de ser espacios de exclusión.

Un campo central para iniciar la construcción de equilibrios es el de las condiciones de producción de la vida rural, en particular el acceso a los recursos productivos, la tierra en primer lugar, pero no exclusivamente. La misión, al igual que otros estudios, reconoce cómo la ruralidad ha sido el espacio privilegiado de los problemas que han afectado al país y, sin necesidad de ahondar en el diagnóstico, es importante señalar que las condiciones de marginalización que lo han afectado en diversos grados están directamente relacionadas con el establecimiento y la articulación con la economía del narcotráfico, como de manera particularmente certera lo señala el informe más reciente de la UNODC (2020).

El análisis señala cómo la persistencia de las actividades primarias (cultivo, procesamiento primario y etapas iniciales de la comercialización) evidencia la estabilidad de determinados espacios en los cuales se han establecido “enclaves productivos”, zonas especializadas que han contado con ventajas para la producción, el acceso a tecnología y la comercialización de los insumos y la producción. Alrededor de estas áreas se producen exploraciones que no necesariamente se estabilizan y que es en donde se advierten los resultados de cambios técnicos que redundan en aumentos de la productividad, apreciables en la reducción de las áreas sembradas, pero no de la producción.

La comprensión del capital y de su acumulación como relaciones sociales abarca, por extensión, el entendimiento de la pobreza y, con mayor precisión, del empobrecimiento igualmente como relación social. Una y otro tienen un arraigo material, una espacialidad, que se expresa en la conformación de territorios, socialmente producidos, que ponen de manifiesto tanto la acumulación como el empobrecimiento. Ilustran estas condiciones las “ciudades globales” (Sassen 2012), donde se acumula y hacia

donde se transfiere el valor extraído y aquellos territorios donde persiste el empobrecimiento.

En la medida en que los territorios no están aislados, no son “compartimentos estancos”, sino que forman parte del sistema mundial, las relaciones que los vinculan son las que aseguran la acumulación permanente y la existencia del capital. Integran, por tanto, un sistema jerarquizado en sus estructuras “centro-periferias”, en el cual los territorios “centrales” acumulan lo que transfieren desde las periferias, en una relación en la cual la globalización actúa como correa de transmisión de las periferias hacia los centros a nivel mundial. De esta manera, el empobrecimiento, en particular, pero no exclusivamente, en los territorios rurales, persiste como condición para la acumulación: de naturaleza permanente como condición de supervivencia del capital, según señala David Harvey (2014).

Dado el carácter económico y político de estas relaciones, así exista conciencia sobre la persistencia de la desigualdad y de la pobreza (o del empobrecimiento) y sobre la pertinencia del enfoque territorial como vía para la superación de la pobreza y la exclusión y voluntad para aplicarla, serán necesarias transformaciones estructurales en las correlaciones de fuerzas que se traducen en la transferencia de valor y, en últimas, en la acumulación. Estas transformaciones implicarán el fortalecimiento de sus comunidades, el fortalecimiento de su identidad, de su arraigo y valoración como punto de partida.

El acuerdo final de paz en sus puntos primero (el referido a la reforma rural integral [RRI]) y cuarto (sustitución de cultivos de uso ilícito) plantea una estrecha interrelación, por cuanto las acciones propuestas dentro del primero son necesarias para alcanzar los logros del segundo: la RRI está referida a las condiciones básicas de acceso a la propiedad y al uso de la tierra en el país así como a decisiones de la política agraria: en la medida en que las dirigencias nacionales impidieron la redistribución de la tierra impulsando en su lugar las colonizaciones, éstas terminaron

convirtiéndose en espacios favorables para la producción de los cultivos de uso ilícito y de sus derivados.

A partir de estas condiciones, la aplicación del primer punto podría avanzar en las localidades priorizadas (veredas, núcleos veredales y municipios), las cuales serían objeto de intervención en el aseguramiento del acceso a la tierra para quienes no disponen de ella o la tienen en condiciones insuficientes, la formalización de la ocupación, dotación de vías terciarias, electrificación, irrigación y mejoramiento de suelos, dotaciones de salud y educación, y apoyos a la comercialización. Estas localidades forman parte de espacios más amplios, son colindantes con otras veredas y grupos de veredas, con los municipios alrededor de los cuales gira su vida económica, política, social y cultural que actúan como sus epicentros. Así como su marginamiento afecta a los espacios vecinos, su transformación incide en ellos, también los impacta, en relaciones de sinergia.

La superación de las brechas que mantienen a estos espacios en condiciones de marginación, a las cuales está asociada su articulación con la economía del narcotráfico, significará la transformación de esas condiciones y su desvinculación de las que las articularon con el narcotráfico. Ése será el efecto de la implementación de la reforma rural propuesta; de ahí el interés de los agentes de esta economía ilícita de impedir que se atienda esta intervención; realizar la reforma rural significará revertir las condiciones que dieron pie a la vinculación de estos espacios con el narcotráfico, es comenzar a poner en camino la superación de las brechas que distancian a estas regiones de las que se encuentran en condiciones menos postergadas.

Dentro de esta comprensión de la configuración de las relaciones espaciales en el caso de las zonas afectadas por la presencia de los cultivos de uso ilícito, la *integralidad* de la reforma implica su proyección hacia el sistema regional en el que están inscritas las áreas productoras. Han sido configuradas como espacios marginalizados, depósitos de fuerza laboral y de recursos

naturales que son absorbidos por las regiones centrales en términos de intercambio desigual, replicando las estructuras y relaciones entre “centros” y “periferias”.

De esta manera, si se analiza la génesis de la articulación de Colombia con la economía mundial del narcotráfico, las razones de la persistencia de esta relación y los alcances que hasta el presente han tenido las políticas de erradicación de los cultivos y comercialización básica de sus derivados, se hacen comprensibles no solo estas razones sino también las de su persistencia, las del “fracaso” de la erradicación y la pertinencia de las propuestas contenidas en los puntos uno y cuatro del Acuerdo de Paz.

Estas condiciones de marginalidad (carencia de vías y medios de transporte) en las que se encuentran estos espacios, ampliamente expuestas en el informe de la Misión para la Transformación del Campo, se traducen en elevados sobrecostos de los insumos requeridos para sostener la producción de bienes agrícolas lícitos. La exclusión sistemática y sostenida del acceso a inversiones públicas en términos de infraestructuras y servicios impide que no solamente quienes están vinculados a la economía del narcotráfico sino quienes comparten los territorios marginalizados asuman de manera eficaz la producción y comercialización de bienes agropecuarios lícitos, en la medida en que sus costos de transacción no proporcionan precios remunerativos a los productores. Esto hace de los derivados de los cultivos proscritos prácticamente la única fuente de ingresos de la que puedan disponer estos productores.

Las condiciones de fondo para la articulación del país con la economía del narcotráfico están vinculadas directamente con la segregación sistemática de comunidades y territorios desde la construcción del poder y como parte de ella, de la representación política de estas comunidades. Son procesos profundamente arraigados en la configuración política y económica del territorio nacional, en la construcción del Estado y de las políticas que lo representan en el territorio. A través de ellas se ha expresado y

fortalecido el desarrollo desigual, y con él la formación y captación de las rentas derivadas de él, lo que algún colono del Guaviare llamaba “el impuesto de la distancia”.

En consecuencia, la superación de las condiciones que viabilizaron la articulación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico, su arraigo y sus efectos estará vinculada con el reconocimiento de las comunidades marginalizadas y de sus territorios por parte del conjunto de la sociedad, con la construcción de capacidades y la dotación de recursos para tomar la ruta hacia el equilibrio del conjunto de la sociedad nacional. No se trata únicamente de superar las vinculaciones con la economía del narcotráfico. Está presente, en primer lugar, el acceso a la tierra y a los demás componentes de un desenvolvimiento equilibrado de las regiones para las poblaciones excluidas de ellos; de superar los efectos que esa exclusión ha generado en la sociedad y en la economía colombianas; superar las condiciones de desarrollo desigual que viabilizaron esta articulación; se trata de la democratización de la sociedad, de sus expresiones políticas, pero también económicas y territoriales.



# Perspectivas para solucionar el problema de la tierra

## El tema agrario en el Acuerdo Final de Paz

Con anterioridad a la iniciación de las conversaciones de paz realizadas en La Habana, Cuba, varios movimientos campesinos habían expuesto sus demandas ante el país, las cuales fueron recogidas en el primer punto de la agenda de esas conversaciones. Su abordaje, como el de los demás temas, ha estado permanentemente rodeado de incertidumbres, motivadas por la complejidad de los problemas planteados, de los intereses comprometidos en ellos y de la aplicación por parte del Gobierno de políticas que favorecen al gran capital, al latifundio y a la minería indiscriminada. Estas condiciones se hacen evidentes tanto en la estrategia de comunicaciones del Gobierno, aplicada en gran medida por los medios de prensa hegemónicos, como en las continuas acciones terroristas del paramilitarismo, instrumento de la política estatal de “control de la población”.

Los acuerdos referidos a este punto y a la solución a los problemas de la producción de cultivos de uso ilícito y su comercialización implican la reorganización política, social y productiva del campo colombiano. En torno a este tema se concretó el primer punto del Acuerdo de Paz (“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”), del cual se desprende un conjunto de tareas por precisar:

- Establecimiento y operación de los mecanismos de diálogo y negociación entre el Gobierno, las comunidades y las empresas privadas
- Creación y operación del Fondo de Tierras
- Identificación y localización de las hectáreas necesarias para atender las necesidades de tierras agrícolas a nivel local con la participación de las comunidades
- Entrega gratuita de las tierras
- Formalización de las tierras entregadas
- Establecimiento de incentivos para la producción
- Reconversión del uso de tierras inadecuadamente explotadas
- Dotación de crédito y asistencia técnica
- Dotación de infraestructuras
- Atención de necesidades en educación a nivel local, con participación de las comunidades
- Dotación de vías terciarias, electrificación y conectividad en comunicaciones
- Dotación de obras de riego y drenaje para las economías campesinas y comunitarias
- Obras de saneamiento y salud
- Protección y seguridad social
- Formalización de las solicitudes de establecimiento de Zonas de Reserva Campesina (ZRC); asignación de recursos y ejecución de los planes de desarrollo de las ZRC
- Formación y actualización del catastro rural.

A más de ellas, aún restan diez salvedades por resolver y precisar, referidas a:

- Control del latifundio y la delimitación de la propiedad
- Restricción a la extranjerización de la tierra
- Regulación de la extracción minero-energética
- Regulación a la producción de agrocombustibles

- Revisión de los tratados de libre comercio
- Ordenamiento social, ambiental y territorial
- Financiación del desarrollo rural
- Creación del Consejo Nacional de la Tierra y el Territorio
- Regulaciones sobre el derecho real de superficie para impedir el acaparamiento de tierras.

## Las propuestas de los empresarios

A propósito del Acuerdo Final de Paz, las agremiaciones representadas por la Federación de Ganaderos, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación de Cultivadores de Palma (Fedepalma) junto con el Consejo Gremial Nacional se pronunciaron acerca del proyecto de ley para el ordenamiento social de la propiedad que lo implementaría. Las observaciones de los gremios están centradas fundamentalmente en la demanda de seguridad jurídica para la propiedad de la tierra ante los problemas derivados de los vacíos en los sistemas de registro de la propiedad, el “derecho de superficie”, referido a la protección para inversiones realizadas en predios de los que no se es propietario, las funciones de la Agencia Nacional de Tierras, los sujetos del ordenamiento social de la propiedad, el acceso progresivo a la tierra y el reconocimiento a la productividad.

Estas observaciones surgen en el marco del Acuerdo Final de Paz, de los reclamos de los sectores agrarios más vulnerables y vulnerados ante el *statu quo* de las condiciones generadas en el país, de las tensiones que surgen como resultado de éstas y de las demandas de su solución. Dentro de estas condiciones, es necesario considerar al menos cinco aspectos:

- La elevada concentración de la propiedad
- La subutilización de las tierras, apreciable fundamentalmente en las grandes propiedades

- El subregistro de las transacciones de bienes raíces en el campo
- La utilización de la tierra para legalizar dineros de procedencia ilegal
- La utilización de la violencia en la apropiación de la tierra, en particular en la formación y ampliación de las grandes propiedades.

A estas condiciones es necesario añadir la baja tributación de las propiedades rurales, señaladas por especialistas y conocedores como uno de los factores que inciden en la preservación y profundización de las brechas entre el campo y las ciudades, ya que agravan las condiciones prevalentes de pobreza en el campo al tiempo que limitan la modernización y el desarrollo de las condiciones técnicas de la producción en las actividades agrícolas y pecuarias.

En este sentido, llama la atención el contraste entre las opiniones de un empresario y pensador económico marcadamente ubicado en el pensamiento y la acción conservadoras, Hernán Echavarría Olózaga, y el dirigente ganadero José Félix Lafaurie. El primero consideraba que Colombia es un país con recursos suficientes para brindar bienestar a su población. Criticaba cómo se había producido un decaimiento del propósito productivo de la clase dirigente debido al cual encontraba más atractivo capturar tierras para obtener rentas que producir: “el buen negocio no es invertir en la actividad agrícola, sino en la posesión de la tierra, la cual se valoriza permanentemente”. Los capitales se orientaron no hacia la actividad productiva de bienes sino hacia la acumulación de tierras, en busca de capturar su valorización; en esa medida, se debe impulsar el establecimiento de un catastro que permita gravar las tierras no utilizadas, las que no están generando producción de bienes ni empleo (Echavarría Olózaga 1996):

Una sociedad está desarrollada, y tiene estabilidad cuando ha sabido crear un equipo de producción de bienes y servicios que satisfaga las necesidades de su población y, al hacerlo, le dé trabajo a toda su población [...]. La historia de este siglo, que ya está terminando, nos indica con claridad que las sociedades cuyos moldes no les permiten llevar a cabo la Revolución Industrial, tienen que pasar por una conmoción política en la que esos moldes se rompan [...] Lo único que podría librarnos de pasar por esa conmoción sería una reforma agraria que logre sacar a la clase dirigente de las inversiones en tierras con miras a obtener valorización. Esto sería lo único que podría obligar a la clase dirigente a crear el equipo de producción que conduzca la economía a las etapas de la Revolución Industrial. (74-75)

Además, sostenía que el impuesto predial debería estar dirigido a los municipios para sufragar los costos de las necesidades de la población y ser vigilado por el Estado (Echavarría 1996, 69).

Por su parte, el empresario ganadero —quien lideró el pronunciamiento gremial ya reseñado además de muchas otras declaraciones en este sentido— produjo un sustentado diagnóstico de las condiciones del campo colombiano en el que parte de un llamado a redistribuir la riqueza que se ha acumulado y concentrado en el país a través de un “tratamiento de choque”, guiado por la priorización del mercado interno y la “recuperación de la capacidad adquisitiva de los colombianos”. La construcción de la propuesta del líder gremial pasa por su crítica a la filantropía, la cual deberá ser sustituida por la redistribución dirigida por la política fiscal. El foco de interés en su análisis es “la pobreza y el atraso que caracterizan al campo colombiano” como resultado de “decisiones políticas” marcadas, a su juicio por un “sesgo anti-rural” de los modelos y políticas de desarrollo, que condujo a las condiciones de contracción de la agricultura inducida desde los años 1990. Desde su perspectiva, la corrección de éstas sería posible a través de la aplicación de instrumentos de

inversiones sustitutivas de impuestos, el traslado de inversiones asignadas al pago de impuestos a la capitalización rural: “durante varios años, quien deba pagar impuesto sobre la renta, tenga la opción de invertir esos recursos en sociedades abiertas en el sector agropecuario”.

Queda abierta la discusión sobre las relaciones con la tierra. Las implicaciones políticas de la captura y el control de la tierra y el espacio/territorio y todos los recursos ambientales en la construcción del poder, así como las relaciones con el trabajo.

## **El dilema de la construcción pacífica de los territorios**

El carácter de los problemas abordados y de los acuerdos implica realizar un conjunto de iniciativas en distintos niveles del ordenamiento territorial del país, desde las localidades hasta las instancias regionales y nacionales. La identificación y priorización de estas iniciativas parte del reconocimiento de los territorios, del propósito de su fortalecimiento y de la apropiación por parte de los habitantes rurales y de sus comunidades de la gestión de estas iniciativas.

Su implementación y verificación se dará en los niveles locales, pero será necesario establecer mecanismos de acompañamiento en el nivel nacional, con participación en todos los casos de representantes de las comunidades, de las organizaciones sociales interesadas y de los organismos internacionales comprometidos en el cumplimiento de los acuerdos.

El desarrollo de estas iniciativas tiene antecedentes en las diferentes manifestaciones de afirmación territorial y resistencia de las comunidades, dentro de las cuales los pueblos originarios cuentan con una prolongada trayectoria en la formación y defensa de los resguardos, algunos de origen colonial y otros generados durante la República. A ellos se añaden las expresiones

campesinas y los arraigos de las comunidades negras, todas con proyecciones y perspectivas territoriales, incluidas las de articulaciones entre el campo y la ciudad en diversos espacios del país.

Una de las figuras del ordenamiento territorial de la propuesta popular es la *zona de reserva campesina*. Surgida de las luchas por la tierra de comienzos del siglo xx, representaba ya entonces el reconocimiento del Estado al derecho de las comunidades campesinas de organizarse como tales, con apoyo institucional para atender los requerimientos de su establecimiento.

Durante las fases más agudas de la guerra, algunas comunidades en resistencia han consolidado gradualmente su presencia como iniciativa para afianzar su arraigo en distintas regiones agrarias. Un difícil logro ha sido su reconocimiento legal dentro de la Ley 160 de 1994, o ley de reforma agraria, con la denominación de *Zonas de Reserva Campesina*. Representan en nuestra historia la caracterización que hiciera Bernardo Fernandes: “las luchas por la tierra son las luchas por un determinado tipo de territorio: el territorio campesino” (2009, 37).

Al considerar el sentido eminentemente político de la organización de los territorios conviene recordar que en Colombia cada cierto tiempo retorna el llamado a construir un *ordenamiento territorial*, a aplicar las normas existentes, entre otros, en un país en el que hace mucho rato se habla y se legisla sobre este tema, pero en el cual continúan profundizándose los efectos de un centralismo sustentado en el juego de los poderes regionales.

A propósito de la recuperación de este tema en las conversaciones de La Habana es necesario comprender qué se entendería por *ordenamiento territorial* y, más específicamente, por “ordenamiento social y ambiental, democrático y participativo del territorio, del derecho al agua y de los usos de la tierra”, tal como se planteó en las propuestas mínimas llevadas ante la mesa de conversaciones.

Conviene recordar que aún antes de formularse los instrumentos para la descentralización contenidos en la Constitución

de 1991 se abrían paso debates en torno a la democratización de la sociedad colombiana, como los que impulsara Orlando Fals Borda en la década de 1980. Tales debates se ampliaron en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, pero los gestores de la agenda neoliberal lograron penetrar el ordenamiento político y económico renovado en la carta de 1991, aprovechando los anhelos de paz de gran parte del país y las debilidades de la participación popular en la Constituyente.

Gracias a estas condiciones, el proyecto de los grupos del poder internacionales y sus asociados en el nivel nacional fue entronizado y fortalecido. Posteriormente, a través de sucesivas adiciones y reformas, ha llegado hasta las condiciones que hoy presenta en todos los ámbitos, en particular el económico, el político y el comercial. Ese proyecto está representado en la prestación de los servicios de salud y educación, en la preservación del fuero militar y en los “estados de excepción”, cirugías que anulaban los propósitos progresistas de la propuesta constituyente.

En el ámbito del ordenamiento del territorio hay una nueva legislación, pero es necesario aclarar su carácter. El territorio está conformado por los espacios específicos, rurales y urbanos, continentales y acuáticos, terrestres y aéreos en los que se desarrolla la vida de la sociedad; en donde habita, produce, extrae, se transporta, comercia, interpreta, se confronta y se preserva. Expresa, como vimos, tanto intereses como proyectos económicos y políticos, muchas veces en conflicto.

A su vez, el sistema estatal regula la apropiación y utilización de esos espacios, pero no como una agencia neutra frente a los intereses que los controlan o pretenden controlar, sean ellos internos o externos. El Estado asigna porciones de este espacio de acuerdo con el poder que ostentan quienes se benefician de esta distribución; es lo que reflejan tanto la política de baldíos como las políticas fiscales.

De estas relaciones se deriva la baja tributación de la tierra, pero también los castigos fiscales que, por ejemplo, reciben los

colonos cuando legalizan sus tierras y son obligados a tributar por el beneficio que reciben de carreteras construidas por ellos mismos, como ocurre en zonas de colonización del Caquetá. Por esa razón, el espacio en el que vivimos ha sido y está siendo apropiado históricamente; es objeto de conflictos —incluso de una larga guerra— y en su distribución expresa las relaciones de poder.

Este poder real es parte del ejercido por los grandes intereses extranjeros y nacionales, constituidos en proyectos mineros, energéticos y de agronegocios. Los representan los establecidos en El Cerrejón y demás grandes explotaciones carboníferas, la represa de El Quimbo, La Colosa, Bajo Cauca, Cuenca Atrato, Cesar, plantaciones de caña y palma aceitera en este mismo departamento, el Magdalena Medio y la altillanura, éstos últimos controlados por transnacionales, sus socios nacionales y su fiel acompañante, el paramilitarismo, con sus efectos directos en la destrucción de comunidades y la usurpación de las tierras.

Dentro del marco jurídico vigente, las autoridades municipales asumen la construcción de los catastros y la definición de cargas tributarias, traduciendo igualmente las relaciones de poder. Ésta es una de las razones de las pujas electorales, de cuyos resultados dependerá en buena parte la baja tributación de la gran propiedad, ya comentada y señalada por distintos analistas. Ésa es la esencia del ordenamiento territorial impuesto por la guerra contra la sociedad y contra su patrimonio ambiental.



## Estudios

- Albán, Álvaro. 2011. Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional* 13, n.º 24. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/2851/2494>
- Aprile-Gnisset, Jacques. 1991. *La crónica de Villarrica*. Bogotá: Cinep.
- Arango R., Mariano. 1994. “Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia”. En *MinAgricultura 80 años: Transformaciones en la estructura agraria*, compilado por Absalón Machado Cartagena. Bogotá: TM Editores.
- Arias, Andrés Felipe. 2018. *Cocaína: ¿Estabilizador macroeconómico colombiano 2015-2028?* Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Balcázar, Álvaro, Nelson López, Marta Lucía Orozco y Margarita Vega. 2001. *Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Cepal. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4493/S019751\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4493/S019751_es.pdf)
- Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF). 1950. *Bases para un programa de fomento para Colombia: Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie*. Bogotá: Banco de la República.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1975. “El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario”. *Cuadernos Colombianos*, n.ºs 6, 7 y 8.

- 1985. *Economía y poder: La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá: Cerec.
- Berry, Albert. 2002. “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”. *Revista de Economía Institucional* 4, n.º 6: 24-70. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/240/224>
- 2017. *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bouley, Catherine, Alejandra Vega y Ana Lucía Maya. 2006. *Revertir el destierro forzado: Protección y restitución de los territorios usurpados a la población desplazada en Colombia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Cárdenas, Juan Camilo. 2009. *Dilemas de lo colectivo: Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)/Banco Mundial. 2004. *Colombia: Política de tierras en transición*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. *Informe “¡Basta ya!”*. Bogotá: CNMH.
- Congreso de la República. 1961. Ley 135 de 1961. Bogotá.
- 1993. Ley 70 de 1993. Bogotá.
- 1994. Ley 160 de 1994. Bogotá.
- Davis, Wade. 2020. *Magdalena: Historias de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 1956. *Muestra Nacional Agropecuaria 1954*. Bogotá: DANE.
- 1974. *Censo Nacional Agropecuario 1970-1971*. Bogotá: DANE.
- 1996. *Encuesta Agropecuaria de 1995*. Bogotá: DANE.
- 2005. *Censo Nacional de Población*. Bogotá: DANE.
- 2005. *Encuesta Continua de Hogares*. Bogotá: DANE.

- 2005. *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Bogotá: DANE.
  - 2005. *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.
  - 2006. *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Bogotá: DANE.
  - 2015. *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Bogotá: DANE.
  - 2018. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 1990. *Misión de Estudios del Sector Agropecuario: El desarrollo agropecuario en Colombia*. Bogotá: DNP/Ministerio de Agricultura/Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y José Antonio Ocampo. 2014. *Informe: Misión para la transformación del campo*. Bogotá: DNP.
- Echavarría Olózaga, Hernán. 1996. *La tenencia de la tierra y el desarrollo económico y social*. Bogotá: Editora Guadalupe.
- Escuela Nacional Sindical. 2005. *Esta noche tibia de la muerte primavera. Informe sobre la violación a los derechos humanos de los sindicalistas colombianos en el año 2004*. Medellín. <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Cuaderno-de-Derechos-Humanos-15-Informe-sobre-la-Violación-DH-de-los-sindicalistas-colombianos-en-2004.pdf>
- Fajardo M., Darío. 2008. “La Amazonia colombiana en la nueva fase agrícola”. *Revista Colombia Amazónica*, n.º 1.
- 2014. *Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010*. Bogotá: Instituto para una Sociedad y Derecho Alternativos-ILSA.
  - 2020. *Agricultura, campesinos y alimentos en Colombia (1980-2010)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
  - s. f. “La Altillanura y la batalla por la tierra”. [Manuscrito]
- Fajardo M., Darío, Héctor Mondragón B. y Oscar Moreno A., 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá: IGAC.
- Fernandes, Bernardo M. 2009. “Territorio, teoría y política”. En *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, editado por Fabio Lozano y Juan Guillermo Ferro. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Forero, J. 2010. “Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia”. En *El campesino colombiano: Entre el protagonismo económico y la indiferencia de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- Fornaguera, Miguel y Ernesto Guhl. 1969. *Colombia: Ordenación del territorio en base del epicentrismo regional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Garay, Luis Jorge y Jorge Espitia. 2014. *Dinámica de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Garay S., Luis Jorge, Fernando Barberi G. e Iván Cardona L. 2010. *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*. Bogotá: ILSA.
- García, Antonio. 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Cruz del Sur.
- Gobierno de Colombia-FARC-EP. 2016. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Gentes del Común.
- Gómez, Alcides y Martha Duque. 1998. *Tras el velo de la pobreza: La pobreza rural en Colombia y los desafíos para el nuevo milenio*. Bogotá: Misión Rural-IICA.
- González, Fernán. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- González A., José J. y Elsy Marulanda A. 1990. *Historias de frontera: Colonización y guerras en el Sumapaz*. Bogotá: Cinep.
- Guarín, Alejandro. 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica: Informe del caso de estudio de Bogotá*. Bogotá: FAO.
- Gutiérrez, Francisco. 2019. *Clientelistic warfare: Paramilitaries and the State in Colombia (1982-2007)*. Oxford: Peter Lang.
- Harvey, David. 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.

- Herrera A., Marta. 2002. *Ordenar para controlar: Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes centrales neogranadinos; Siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Academia Colombiana de Historia.
- Hirschman, Albert O. 1965. *Journeys Toward Progress*. Nueva York: Anchor Books.
- Ibáñez, Ana María. 2008. *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). 2013. *Mapa nacional de cobertura de la tierra, imágenes 2005-2009*. Bogotá: IDEAM.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2002. *Mapa de regiones naturales*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). 2002. *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) et al. 2012. *Estudio de conflictos de uso del territorio en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Jaramillo, Jaime Eduardo; Leonidas Mora y Fernando Cubides. 1986. *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.
- Kalmanovitz, Salomón. 2006. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: FCE.
- 1985. *Economía y nación: Una breve historia de Colombia* (6.<sup>a</sup> ed.). Bogotá: Universidad de los Andes.
- 2020. “La economía del narcotráfico”. *El Espectador*, 11 de octubre del 2020.
- Lafaurie, José Félix. 2005. *Posconflicto y desarrollo: Inversiones sustitutivas de impuestos; Una propuesta de inclusión y desarrollo rural*. Bogotá: Fedegán/Fundación Konrad Adenauer/Corporación Pensamiento/Siglo XXI.

- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Leibovich, José, Silvia Botello, Laura Estrada y Hernando Vásquez. 2013. Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En *Políticas para el desarrollo de la agricultura*, coordinado por Juan J. Perfetti. Bogotá: SAC/ Fedesarrollo.
- Londoño, Rocío y Juan de la Cruz Varela. 2011. *Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (coord.). 2016. *Tierras y conflictos rurales: Historias, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: CNMH
- López, Alejandro. 1983. *Obras selectas*. Bogotá: Cámara de Representantes.
- López Castaño, Hugo. 1996. *Ensayos sobre economía laboral colombiana*. Bogotá: Fonade.
- Lorente Luis, Armando Salazar y Ángela Gallo. 1994. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. Bogotá: Ministerio de Agricultura/CEGA.
- Machado, Absalón. 2017. *El problema de la tierra: Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Machado, Absalón, A. Reyes Posada, A. Leyva, C. Salgado Araméndez, F. Barberi Gomez, G. Vargas Lleras, G. Petro, I. Cardona Landínez, J. Araújo, J. Ferro, L. Garay Salamanca y R. Torres (2010). *El campesino colombiano: Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mejía Gutiérrez, Mario. 1993. *Amazonia colombiana: Historia del uso de la tierra*. Florencia: Corpes de la Amazonia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). 2009. *Zonas protegidas, solicitudes y títulos mineros*. [Mapa]. Bogotá: MADS.
- Navas A., Jaime. 1982. Algunas consideraciones sobre la Amazonia colombiana. En *Amazonia: Investigación sobre agricultura y uso de tierras*, editado por Susanna Hecht. Cali: CIAT.

- Nieto Arteta, Luis Eduardo. 1999. *El café en la sociedad colombiana*. 12.<sup>a</sup> ed. Bogotá: El Áncora.
- Palacios, Marco. 2011. *¿De quién es la tierra?: Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: FCE/ Universidad de los Andes.
- Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). 2013. *Agricultura y Desarrollo en América Latina: Gobernanza y políticas públicas*. Buenos Aires: Teseo
- Pardo, Alberto. 1979. *Geografía económica y humana de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). 2020. *Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)*. [Mapa]. Bogotá: PNN.
- Pérez Mejía, Ángela (editora). 2021. *Río Magdalena: Territorios posibles*. Bogotá: Banco de la República.
- Pombo, Diana. 1989. *Perfil ambiental de Colombia*. Bogotá: Colciencias/Fondo FEN.
- Presidencia de la República de Colombia. 1928. Decreto 846 de 1928. Bogotá.
- 1928. Decreto 1110 de 1928. Bogotá.
- Ramírez de Jara, María C. 2001. *Entre el Estado y la guerrilla: Identidades y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos: El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma/Fescol.
- Rodríguez M., Bladimir. 2006. “La tierra y el trabajo de los campesinos mitigando el hambre de los bogotanos”. En *Bogotá: Autonomía agroalimentaria; Diálogos y controversias*. Bogotá: Planeta Paz.
- Rubiano, Norma. 2010. *Dinámica demográfica en la ruralidad colombiana: ¡Porque 10.000.000 de colombianos cuentan!* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Rubio, Blanca (editora). 2018. *América Latina en la mirada: Las transformaciones rurales en la transición capitalista*. México: Universidad Autónoma de México.
- Sassen, Saskia. 2012. *Una sociología de la globalización*. Madrid: Katz Editores.
- Serge, Margarita. 2005. *El revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) y Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (UNODC). 1999-2018. *Censo de cultivos de coca en Colombia*. Bogotá: UNODC.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) /Fedepalma/Inalde. 2020. *El agro y la agroindustria en Colombia*. Bogotá: Editorial Nomos.
- Suárez M., Aurelio. 2007. *El modelo agrícola colombiano y los alimentos en la globalización*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Thoumi, Francisco. 2014. “Drogas ilegales y sus repercusiones en Colombia: El papel de las políticas y los cambios institucionales”. En *Análisis histórico del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Museo Nacional de Colombia.
- Tirado Mejía, Álvaro. 1968. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- 1971. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural.
- Toro A., Hernán. 1985. *El problema social agrario en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). 2015. *Resultados técnicos UPRA 2014-2015*. Bogotá: UPRA.
- Useche L., Mariano. 1994. *La colonia penal de Araracuara: Socioeconomía y recursos naturales*. Bogotá: Tropenbos.
- Van der Ploeg, Jan Douwe. 2010. *Nuevos campesinos: Campesinos e imperios alimentarios*. Barcelona: Icaria Editorial.

- Vargas, Ricardo. 1999. *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: TM Editores.
- Yepes, Diego, Martha Castañeda, Jairo Duarte, Luz M. Rincón y Jesús Aníbal Suárez. 2005. *Consumo de alimentos en Bogotá: Déficit y canasta básica recomendada*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Zelik, Raúl. 2015. *Paramilitarismo: Violencia y transformación social, política y económica en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

### **Informes institucionales sobre el análisis del problema de la tierra en Colombia y propuestas para su superación**

- Misión de Estudios del Sector Agropecuario. 2010. *El desarrollo agropecuario en Colombia*. DNP/Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.
- Misión para la Transformación del Campo. 2015. *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Agencia Nacional de Tierras. 2019. *Las Zonas de Reserva Campesina: Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). 2017. *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia*. Bogotá: FAO. [www.fao.org/3/i7843s/i7843s.pdf](http://www.fao.org/3/i7843s/i7843s.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).  
2011. *Colombia rural: Razones para la esperanza; Informe nacional de desarrollo humano 2011*. Bogotá: PNUD. <http://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=1623>

### **Diez películas para aproximarse al problema de la tierra en Colombia**

1. *Ésta fue mi vereda* (Gonzalo Canal, 1959). Cuenta la historia de Gustavo Canal en Santander, su tierra y la quema de su casa cuando iniciaron los enfrentamientos entre liberales y conservadores siendo él solo un niño.

2. *El río de las tumbas* (Julio Luzardo, 1965). Cuenta la historia de una población a orillas del río Magdalena, que, afectada por el incesante calor que los envuelve, no se inmuta ni siquiera por la presencia de los cadáveres que flotan en el río.

3. *Sumercé* (Victoria Solano, 2020). Desde la mirada de un activista, un líder y una lideresa campesina se cuenta la lucha contra la decisión del Gobierno colombiano de permitir que compañías mineras exploten las zonas donde nace el agua dulce: los páramos.

4. *Pájaros de verano* (Cristina Gallego y Ciro Guerra, 2018). Cuenta la historia de la bonanza marimbera a través de la historia, los valores y las costumbres del una familia wayuu que se ve

<sup>2</sup> Selección de películas realizada por Johanna Silva Aldana y Manuela Fajardo González.

obligada a formar parte de este negocio de contrabando en los años setenta.

5. *La tierra y la sombra* (César Augusto Acevedo, 2015). Cuenta la historia de una mujer aferrada a la tierra por la que luchó toda su vida, que enfrenta la enfermedad de su hijo y el regreso de un marido que los abandonó a su suerte, teniendo como trasfondo un cultivo de caña de azúcar.

6. *La Sirga* (William Vega, 2012). Cuenta la historia de Alicia, una mujer desplazada por la guerra que intenta reconstruir su vida en una casa de huéspedes a la orilla de un lago en los Andes.

7. *Jardín de amapolas* (Juan Carlos Melo, 2012). Cuenta la historia de Emilio, un campesino forzado a trabajar en cultivos ilícitos para sostener económicamente a su familia.

8. *Ciro y yo* (Miguel Salazar, 2018). Cuenta la historia de Ciro, un campesino colombiano nacido a comienzos de los años cincuenta, que ha sobrevivido al dolor y a distintas formas de persecución en medio de la guerra y lo único que anhela es vivir sus últimos años en paz.

9. *Sangre y tierra-resistencia indígena en el Norte del Cauca* (Ariel Arango Prada, 2015). Cuenta la historia de resistencia del pueblo indígena nasa del Norte del Cauca y su lucha por la recuperación de territorios ancestrales que se encuentran hoy en manos de los grandes ingenios azucareros.

10. *La ley del monte* (Patricia Castaño y Adelaida Trujillo, 1989). Cuenta el proceso de colonización en las reservas naturales de la serranía de La Macarena y el Bajo Caguán en el Caquetá, desde la voz de los colonos y un líder de las FARC, que muestran cómo transcurre la vida en zonas donde no hay presencia del Estado.

## **Cibergrafía**

<https://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-177/listado-de-cine-colombiano>

<https://espacioodeon.com/cine-en-la-fachada-filmouflage-corpografias/>

Esbozo sobre el conflicto armado en el cine colombiano. <https://journals.openedition.org/cinelatino/3928>

## **Obras literarias**

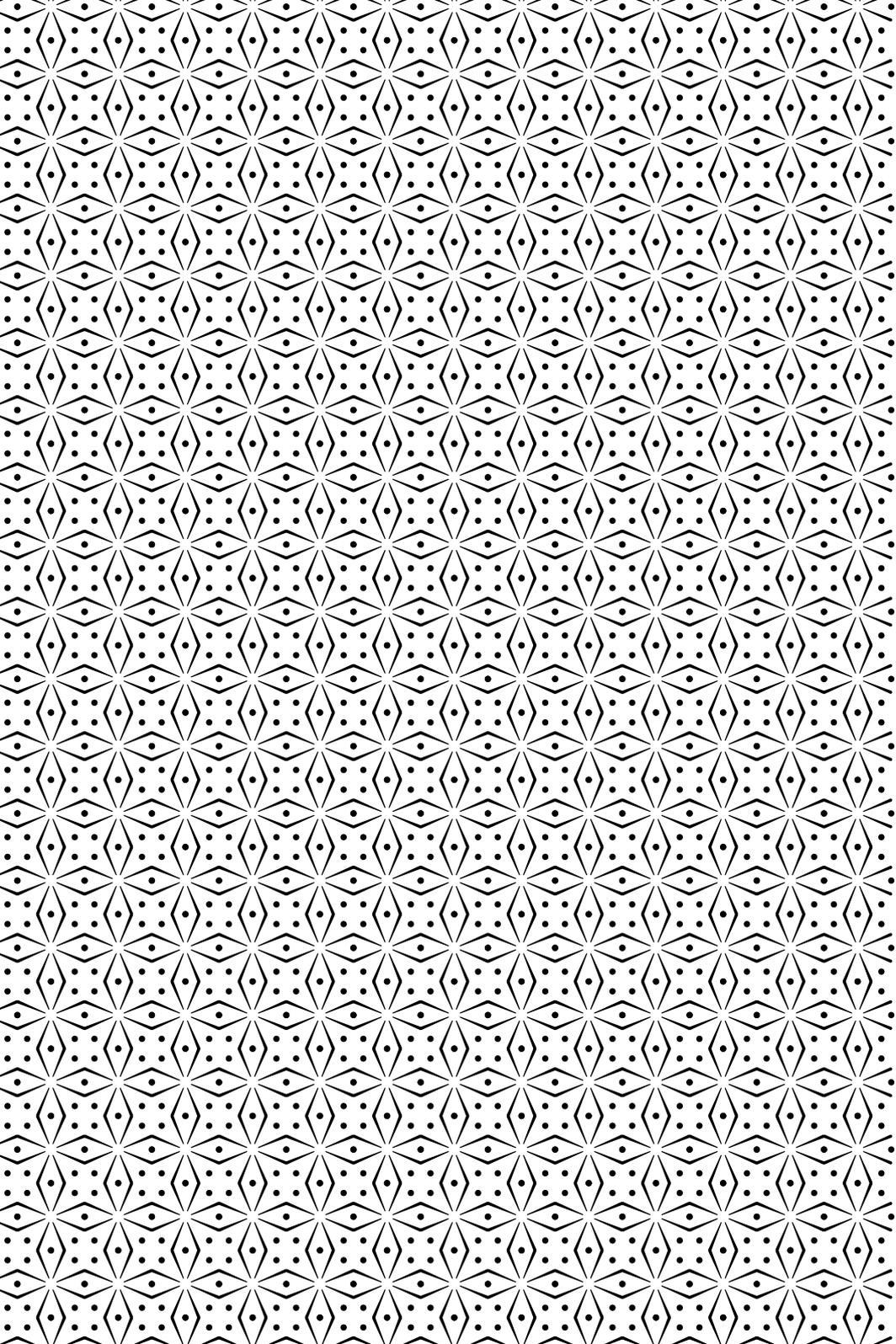
Caballero Calderón, Eduardo. 1954. *Siervo sin tierra*.

Rivera, José Eustasio. 1924. *La vorágine*.

Sánchez Juliao, David. 1974. *Historias de racamandaca*.

Téllez, Hernando. 1950. *Cenizas para el viento y otras historias*.

Zapata Olivella, Manuel. 1947. *Tierra mojada*.





CARTILLA

**1**  
—

# La tierra en Colombia: ¿dónde estamos?

**DARÍO FAJARDO MONTAÑA**  
**JOHANA SILVA ALDANA**



**CARTILLA 1****La tierra en Colombia:  
¿dónde estamos? 179****Presentación 183****¿Qué es la tierra? 185****La tierra en Colombia: el campo y la ciudad 188****Del campo a la ciudad 195****Realidades urbanas y rurales 198****Referencias 215****CARTILLA 2****La tierra: cifras y conflictos 217****Presentación 219****¿Cómo está distribuida la tierra en Colombia? 221****¿Usamos la tierra de manera adecuada? 227****La frontera agrícola 232**

Otras problemáticas relacionadas con la tenencia de la tierra	<b>234</b>
Conflictos por la tierra: intereses y actores	<b>235</b>
Referencias	<b>241</b>

### **CARTILLA 3**

<b>Complejidad de los conflictos por la tierra: estudio de caso</b>	<b>243</b>
---	------------

Presentación	<b>245</b>
Estudio de caso: Conflicto por la tierra en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó	<b>247</b>
Referencias	<b>255</b>

Esta cartilla inaugura la serie Hablemos de la Tierra. Guía de Diálogo sobre el Problema de la Tierra en Colombia para No Expertos, como apoyo del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!* La serie brinda herramientas para vincular el tema de la tierra en Colombia a la conversación cotidiana y pública de las gentes del común.

¿Por qué incentivar el diálogo? De todos los abordajes posibles apostamos por el diálogo, entendido como proceso participativo en el que diferentes personas intercambian significados, puntos de vista y creencias sobre un tema haciendo uso de la palabra. Se trata de un proceso que, cuando tiene lugar en un entorno seguro, permite incrementar el aprendizaje de los participantes sobre el tema tratado y ampliar el marco de posibilidades para pensar nuevas formas de abordaje.

Así las cosas, el diálogo resulta adecuado pues no estamos detrás de la respuesta única o correcta sobre la cuestión de la tierra en Colombia. Interesa brindar información y propiciar espacios que permitan enunciar y escuchar los distintos puntos de vista que existen sobre el tema. No se trata de convencer en una única verdad, más bien se busca generar un aprendizaje informado y colectivo que permitirá a quienes participen con genuina apertura y disposición de escuchar, comprender los puntos de vista de los demás y forjar su propio criterio.

¿Por qué la tierra? La tierra, ese asunto que para algunos parece tan ajeno y distante de su realidad, para otros resulta tan difícil que prefieren endosarlo al foro académico y para otros es tan espinoso porque fácilmente lleva a tensiones o desacuerdos

políticos, tiene total centralidad en la vida de cada colombiano. Aunque el hilo sea invisible, existe una conexión que nos vincula a la tierra desde lo que somos y lo que hacemos.

El café que tomamos en la mañana, el almuerzo familiar, el agua con la que nos bañamos, la calidad del aire que respiramos, el papel en el que escribimos, la ropa que usamos, todo se conecta a un lugar e involucra a otras personas, aun cuando no las veamos. Asimismo, aunque nuestra vida transcurre en un espacio específico, depende en gran medida de lo que pasa en otros lugares. El aumento en los precios de los alimentos o la llegada de familias enteras desplazadas a las ciudades que habitamos buscando sobrevivir no suceden espontáneamente.

Y es que la desigualdad económica y social está íntimamente relacionada con la posesión de la tierra. Esta realidad no es exclusiva de Colombia, pero hace necesario entender qué pasa en nuestro país: cómo está distribuida la tierra, cómo la usamos y cómo eso impacta en la cotidianidad de nuestros días.

Esta primera cartilla da un primer paso en la activación del diálogo en torno a la tierra: construir una base común, al iluminar los hilos que nos conectan con otros lugares y otras personas de esta tierra que habitamos.

*¿Dónde estamos?*



# ¿Qué es la tierra?

## **Actividad 1.** La tierra para mí

Para dar respuesta a esta pregunta, antes que acudir a definiciones técnicas, proponemos realizar un ejercicio de introspección desde el vínculo personal y familiar con la tierra a partir de las preguntas *¿Tengo un vínculo con la tierra?* *¿Qué es la tierra en mi vida?*

*Mi vínculo con la tierra viene de* \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

*La tierra para mí es* \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Comparte estas respuestas con un integrante de tu familia o círculo cercano, indaga por las suyas e identifica al menos tres elementos comunes:

- \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

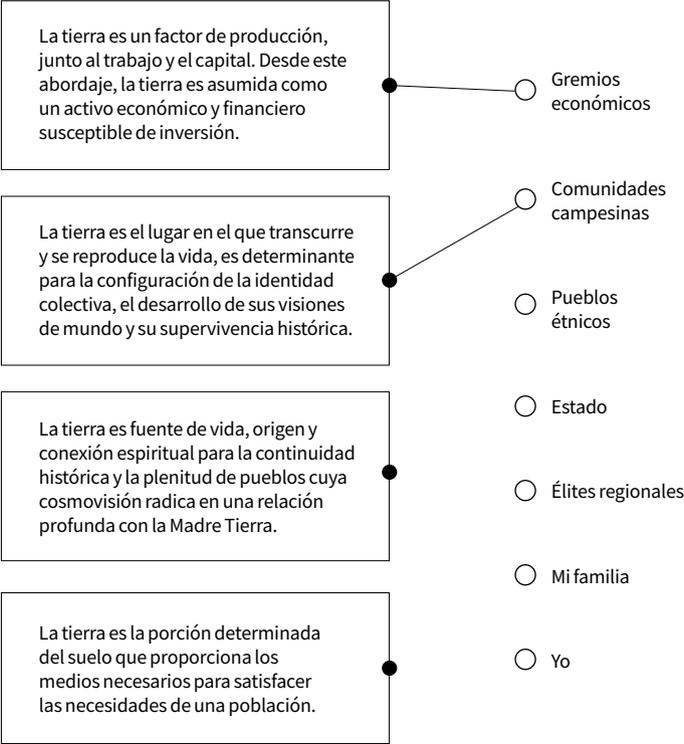
Ahora, hagamos una inmersión en otras aproximaciones al concepto de tierra. Se reconoce su origen en el vocablo latino *terra*, que al parecer proviene del griego *terséno*, verbo que designa la acción de secar, lo que hace a la tierra lo opuesto al agua. La palabra *tierra* se usa para hablar del planeta que habitamos, o de la porción del mismo que no está ocupada por el mar; pero también la usamos para referirnos al terreno que se dedica al cultivo, o a la región o el lugar en el que nacimos.

La ONU define la tierra como “un área delineable de la superficie terrestre del planeta Tierra, que comprende todos los atributos de la biósfera inmediatamente sobre o debajo de esta superficie incluyendo aquellos del clima cercano a la superficie, las formas del suelo y terreno, la hidrología superficial (incluyendo lagos someros, ríos, ciénagas y pantanos), las capas sedimentarias cercanas a la superficie y las reservas de agua subterránea asociadas, la población de plantas y animales, el diseño de asentamientos humanos y los resultados físicos de actividad humana pasada y presente”.



Para ampliar la información, véanse las páginas 1-3 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*

Más allá de esta definición, centrada en los atributos físicos, es posible identificar significados de la tierra según los vínculos o relaciones que tienen con ella diferentes actores. A continuación, presentamos algunos conceptos o definiciones y un listado de actores, con el fin de que puedas establecer múltiples relaciones según las afinidades que identifiques.



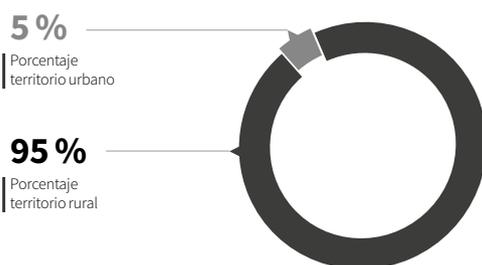
 **Para ampliar la información sobre visiones y posiciones de actores, véanse las páginas 105-153 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!***



## La tierra en Colombia: el campo y la ciudad

Colombia es un país verde en el que predominan montañas, bosques, ríos, zonas de conservación ambiental y áreas dedicadas a la producción agropecuaria. El país se ubica en la franja de clima tropical y está atravesado por tres cordilleras separadas por los valles de los ríos Magdalena y Cauca, que dan lugar a ecosistemas diversos, como bosques andinos y altoandinos, glaciares, humedales y páramos. En él se encuentra cerca del 50 % del total de páramos existentes en el mundo.

Tan solo el 5% del territorio colombiano corresponde a áreas urbanas, siendo Bogotá, Medellín y Cali las ciudades con mayor área construida o mejoras urbanísticas, lo que significa que el 95 % restante corresponde a zonas rurales.

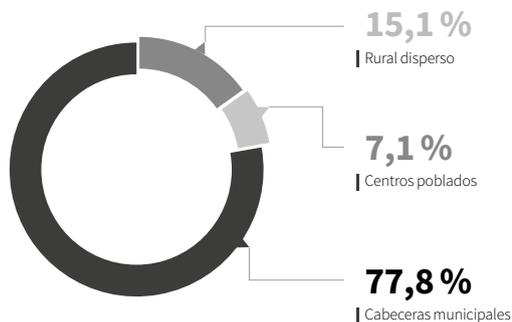


**GRÁFICO 1.** Distribución de área

Fuente: Elaboración propia con shapefiles del Geoportal (DANE 2018)

Esta distribución de área, que nos define como un país fundamentalmente rural, contrasta con la forma en que está distribuida la población colombiana. Según información del censo de

población realizado en el 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), del total de la población colombiana (48.258.494 personas), el 77,8 % habita en cabeceras municipales, el 7,1 % en centros poblados y el restante 15,1 % lo hace en territorio rural disperso.



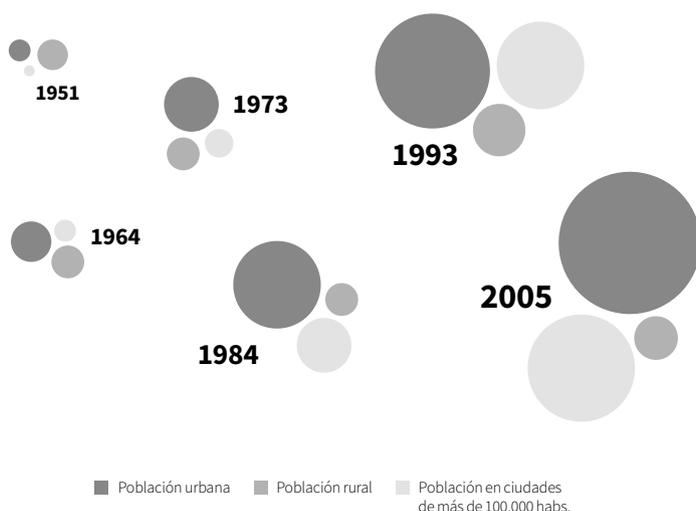
**GRÁFICO 2.** Distribución de población

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE 2018).

¿Cómo llegamos a esta distribución de población entre el campo y la ciudad? En la década de 1950 más del 60 % de la población en Colombia vivía en zonas rurales; sin embargo, en las últimas cinco décadas el país vivió un proceso de urbanización acelerado:

Durante las décadas del 60 y 70 del siglo xx el crecimiento urbano se alimentó principalmente de la migración del campo a la ciudad debido al éxodo rural, que obedeció a la violencia, a las precarias condiciones de tenencia de la tierra, a la mecanización agrícola y al modelo dualista que tomó al sector de la construcción como motor de la economía, alimentado con la mano de obra barata proveniente del campo. (Universidad Externado de Colombia 2007, 7)

Desde entonces, la migración de población rural-urbana no se ha detenido. La pobreza rural, la concentración de la propiedad de la tierra, el decaimiento del sector agrario y la continuidad del conflicto armado son factores que han llevado al desplazamiento forzado de miles de familias de origen rural y su posterior arribo a las grandes ciudades.



**GRÁFICO 3.** Tendencias de la población urbana y rural 1950-2018

Fuente: Elaboración propia con datos de proyección de población calculados según Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (DANE 2018).

Sin embargo, el crecimiento urbano ha sido dispar. La mayoría de la población está concentrada en la zona Andina y en las costas, mientras regiones como la Orinoquia y la Amazonia, que espacialmente representan casi la mitad del territorio de Colombia, están pobladas en menos medida. Así las cosas, aunque la existencia de grandes ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla podría llevar a considerar a Colombia un

país eminentemente urbano, en el extenso territorio nacional siguen predominando los pequeños municipios de base rural y agropecuaria.



Para ampliar la información véanse las páginas 7-37 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*

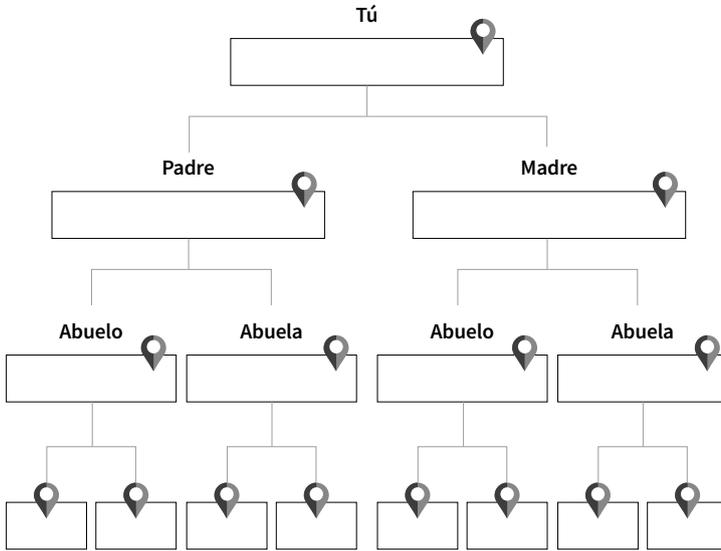
## Actividad 2. ¿De dónde vengo yo? ¿De dónde vienes tú?

La mayoría de familias colombianas tienen origen rural, sea campesino o étnico. Realicemos un viaje en el tiempo que permita iluminar el hilo que en tu propia historia conecta campo y ciudad: reconstruye la historia familiar para identificar de dónde vienen tus ancestros y qué legado heredas.

Para viajar al pasado haz preguntas a tus padres, tíos, abuelos o familiares con el fin de reconstruir tu árbol genealógico hasta regresar al menos cinco generaciones, para indagar dónde nacieron tus ancestros, a qué se dedicaban y cómo llegaron al lugar donde naciste. Apóyate también en el álbum familiar para recordar los rostros, los atuendos y los espacios habitados.

### Algunas posibles preguntas son:

- ¿Dónde nacieron tus abuelos maternos/paternos? ¿De dónde son sus padres?
- ¿Cómo se conocieron?
- ¿A qué se dedicaban?
- ¿Cambiaron su lugar de residencia? ¿Por qué?
- ¿Dónde nacieron tus padres?
- ¿A qué se dedican?
- ¿Cambiaron su lugar de residencia? ¿Por qué?
- ¿Por qué se establecieron allí?
- ¿Dónde naciste tú?



### Preguntas para reflexionar sobre el ejercicio

- ¿Cuáles consideras los principales hallazgos? ¿Descubriste algo nuevo sobre tu historia familiar?
- ¿Identificas algún antecedente rural (campesino o étnico) en tu familia?
- ¿Cuáles han sido los espacios habitados por tu familia en su historia? ¿Han permanecido? ¿Han migrado?
- ¿Cuáles son las razones de los cambios de vida o movimientos entre lugares en la historia familiar? ¿Hay algún vínculo entre esos cambios y la historia nacional?
- ¿Te ayudó el ejercicio para entender mejor la historia familiar y tu propia historia?
- ¿Lograste evocar memorias, sensaciones o emociones en tus familiares sobre las transformaciones vividas en el espacio habitado?
- ¿La actividad sirvió de disparador para el diálogo familiar?







# Del campo a la ciudad

Más allá de la migración de población rural-urbana, las ciudades reciben todos los días beneficios del campo sin los cuales la vida de las personas no sería sostenible. Como habíamos señalado, lo que pasa en los espacios cotidianos de la vida urbana se vincula con procesos que tienen lugar en los espacios rurales —y en muchos casos depende de éstos— aunque esa conexión se torne a veces difusa o se crea inexistente.

## Servicios ambientales o ecosistémicos

Se trata de los beneficios que obtienen las personas del funcionamiento de los ecosistemas. La producción de agua, la formación del suelo, la regulación del clima por la existencia de bosques, la polinización, la recreación y el ecoturismo, y la herencia cultural son algunos de ellos. En Colombia, el ejemplo más emblemático es el de los páramos, ecosistemas que, aunque representan menos del 2 % del territorio, aportan agua al 70 % de la población. Estos beneficios son posibles por la biodiversidad y sus ecosistemas; de ellos depende el bienestar de generaciones presentes y futuras.

¿ Te has preguntado de dónde viene el agua que diariamente sale por el grifo de tu casa ?

## Alimentos

Aunque la mayoría de las veces compramos los alimentos en grandes plataformas o supermercados, lo cierto es que se producen en suelo rural. Si bien en las últimas décadas la producción agropecuaria campesina se ha visto afectada por factores como la

concentración y el acaparamiento de tierras, la pobreza rural, la suscripción de tratados de libre comercio y la dinámica del conflicto armado, el campesinado sigue teniendo un papel dinámico y protagónico en la producción de los alimentos que consumimos todos los días los colombianos.

¿ Te has preguntado quién sembró el aguacate con el que acompañas el almuerzo, o de dónde salen los ingredientes del sancocho familiar de los domingos ?

## Materias primas

Además de alimentos, en el campo también se producen insumos agrícolas y materias primas para el desarrollo de la industria nacional, lo que se traduce en la fabricación de múltiples productos de consumo o uso cotidiano, así como en la generación de empleo en las ciudades.

¿ Te has preguntado de dónde proviene el papel en el que escribes o el algodón de la ropa ?



Para ampliar la información, véanse las páginas 55-68 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*

### Actividad 3. Un día cualquiera

Elige un día de la semana y analiza qué beneficios del campo están presentes en tu vida cotidiana desde el momento en que te levantas hasta cuando te acuestas. Elige diez de ellos, elabora un listado e identifica algunos de los principales actores que intervienen para que estos beneficios existan, las acciones que

desarrollan para su sostenibilidad, los factores que los amenazan y lo que cada uno de nosotros puede hacer al respecto.

	Beneficios del campo	Actores que participan en su generación o sostenibilidad	Acciones que realizan para su generación o sostenibilidad	Amenazas que ponen en riesgo la sostenibilidad de los beneficios	¿Qué hago o puedo hacer yo?
1	Agua	Comunidades campesinas e indígenas Líderes sociales y ambientales	Protección de zonas de especial interés ambiental (bosques, nacimientos, páramos, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance de la megaminería</li> <li>- Violencia contra liderazgos sociales</li> <li>- Avance de la deforestación</li> </ul>	
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

Reflexiona sobre lo que pasaría en tu vida si alguno de estos beneficios no existiera, o tuviera que ser traído de otros países. Piensa después en los actores involucrados en el proceso y en el modo en que sus acciones impactan nuestra vida, aunque no los veamos. Entabla una conversación con familiares o amigos y comparte esta reflexión.



# Realidades urbanas y rurales

Hemos identificado algunos vínculos entre la ciudad y el campo; ahora vamos a revisar las diferencias que existen entre una y otro. Algunas de ellas son obvias y corresponden a las formas particulares de habitar el espacio rural y el espacio urbano (dinámicas, tiempos y actividades), pero hay otras que se relacionan con la asimetría que hay en el acceso a derechos, la presencia del Estado y la dotación de servicios básicos entre el campo y la ciudad, lo que afecta el desarrollo de la vida de la población según el caso.

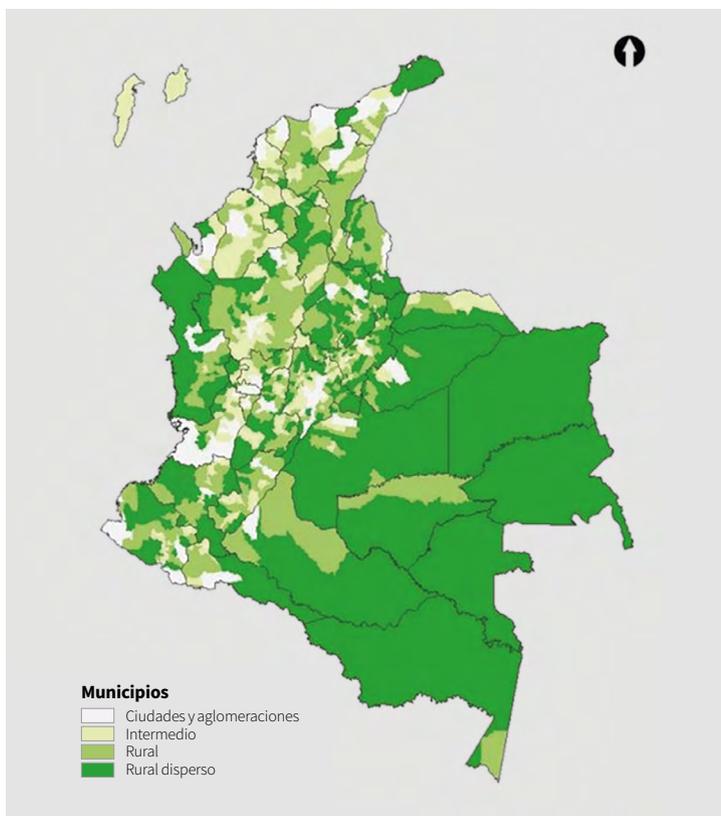
## ¿Cómo diferenciar lo rural de lo urbano en Colombia?

Se ha dicho que la ruralidad en Colombia puede entenderse como un continuo, que no llega a desaparecer del todo en las grandes urbes. Si bien predomina en la periferia geográfica del territorio nacional, también está presente en el espacio que separa el Caribe del centro del país, donde se concentra la población urbana. La ruralidad puede abarcar desde zonas relativamente desarrolladas, con fuerte articulación a ciudades grandes e intermedias, hasta zonas extremadamente pobres, por lo general las más alejadas del centro del país.

No obstante, a partir de criterios como las características demográficas de la población, la conectividad entre municipios, las actividades económicas principales, la vocación y el uso del suelo y las diversas formas de relación con la tierra, es posible realizar una aproximación a la ruralidad que permita diferenciarla de lo urbano y que, a su vez, oriente la construcción y aplicación de políticas públicas diferenciadas que atiendan sus particularidades.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el equipo de la Misión para la Transformación del Campo propusieron en el 2014 la siguiente clasificación de los municipios del país:

- **Ciudades y aglomeraciones.** En esta categoría se ubican 117 municipios, que tienen población rural total de 2.088.360 y su área abarca el 6,4 %. En este grupo se encuentran las grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Villavicencio, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Pasto y Armenia, junto a municipios aledaños respectivos en la forma de aglomeración. También se incluyen en esta categoría municipios nodo, como Rionegro, Tuluá, Tunja, Sogamoso, Girardot y Duitama.
- **Municipios intermedios.** Se ubican en este grupo municipios con importancia regional y acceso a diversos bienes y servicios, que se caracterizan por tener entre 25.000 y 100.000 habitantes en la cabecera o porque, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 10 hab./km<sup>2</sup>). Este grupo lo conforman 314 municipios, asociados a una población rural de 3.337.839 habitantes y el área corresponde al 8,9 % del total nacional.
- **Rural.** Se ubican en este grupo municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25.000 habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab./km<sup>2</sup> y 100 hab./km<sup>2</sup>). En el 2014, 373 municipios se ubicaban en esta categoría, con una población rural de 5.402.735 habitantes y el área municipal es el 19,8 %.
- **Rural disperso.** Se trata de municipios y áreas no municipalizadas (ANM) que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab./km<sup>2</sup>). Un total de 18 territorios se ubican en esta categoría, con una población rural de 3.658.702 habitantes y el área es del 64,9 % del total nacional.



**MAPA 1.**  
Clasificación de ruralidad

Fuente: Misión para la Transformación del Campo (2014)

Según tu lugar de residencia,  
¿ en qué categoría te ubicas ?

Esta propuesta se construyó con el fin de contar con una caracterización de los municipios que permitiera la generación de políticas públicas diferenciales para las zonas rurales. En otras

palabras, se buscaba contar con una base para focalizar la acción del Estado en temas centrales para la ruralidad, como el ordenamiento social de la propiedad, la provisión de servicios públicos, el goce efectivo de derechos de la población que habita la ruralidad y el apoyo a las economías de base campesina, familiar y comunitaria. Esto se hace necesario porque en el país existe una brecha urbano-rural.

## ¿Qué es la brecha urbano-rural?

La palabra *brecha* se refiere a una abertura o rotura irregular en una superficie. En términos sociales, la existencia de una brecha supone la fractura de una sociedad, de modo que entre sus integrantes se produce una distancia en ciertos aspectos.

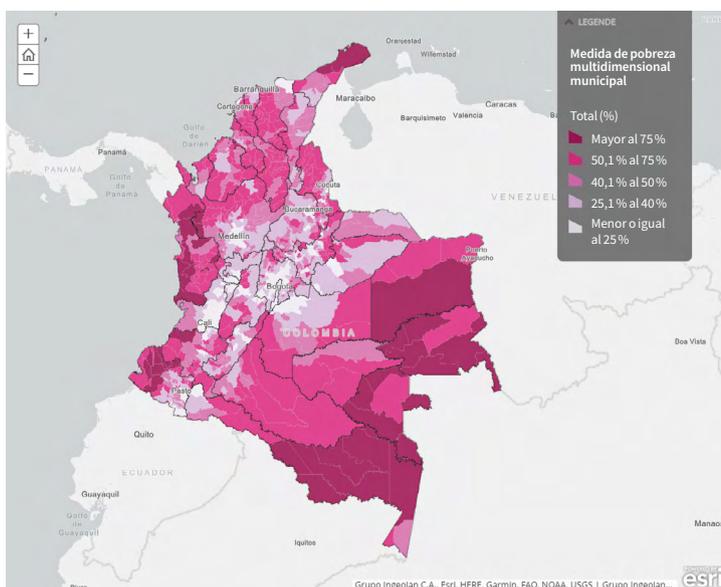
Así las cosas, el concepto de brecha social está vinculado a la existencia de desigualdades entre comunidades o grupos poblacionales que integran una sociedad. Cuando se hace referencia a la brecha urbano-rural se busca dar cuenta de la existencia de desigualdades en el acceso a derechos, servicios y condiciones de buen vivir entre los pobladores rurales y los urbanos.

En términos técnicos, la brecha urbano-rural se define como la diferencia porcentual entre los indicadores urbanos y rurales. El valor de la brecha indica en qué porcentaje un indicador urbano es inferior o superior al mismo indicador urbano.

### **Pobreza multidimensional en ciudades y campos**

En el 2020, el DANE publicó el informe de pobreza multidimensional a nivel municipal, calculado con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del 2018. La pobreza multidimensional analiza cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios.

Los municipios donde la pobreza multidimensional es más alta son Uribia en La Guajira, con 92,2 %, Cumaribo en Vichada con 91,4 % y Alto Baudó en Chocó, con 90,6 %. Por el contrario, este tipo de pobreza es más baja en los municipios de Sabaneta y Envigado en Antioquia, con 4,5 % y 4,9 % respectivamente, y Chía en Cundinamarca, con el 6,7 %. A continuación, se puede revisar el mapa 2 con la desagregación municipal de la información, siendo los municipios en blanco los que menor porcentaje de pobreza multidimensional registran.

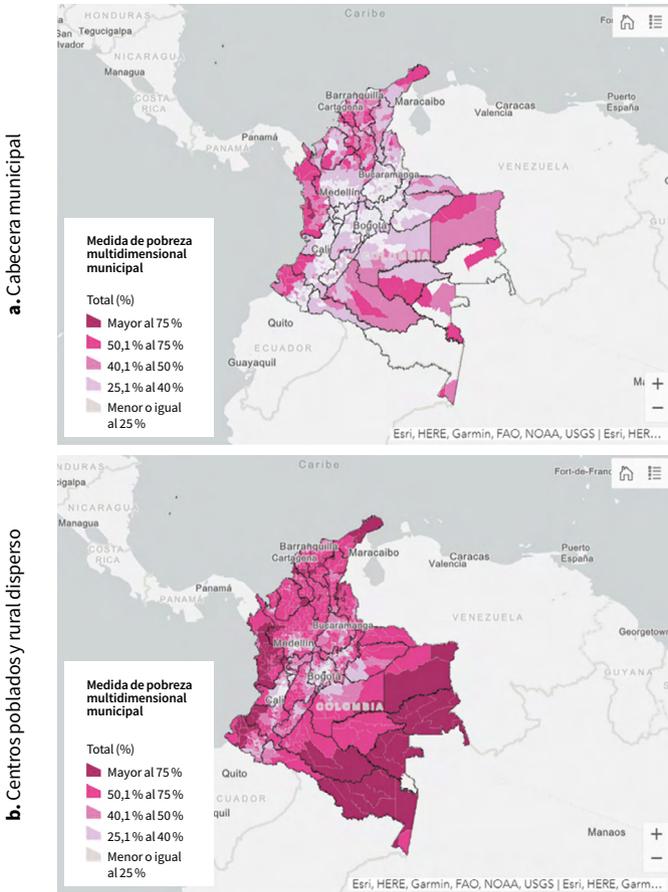


**MAPA 2.**  
Pobreza multidimensional

Fuente: DANE (2018)

Además de la desagregación municipal, en el documento se desagrega la información por zonas urbanas y rurales (centros poblados y rural disperso), lo que deja en evidencia la brecha

existente entre el campo y la ciudad. Mientras la mayoría de las zonas urbanas tienen intensidades más bajas (mapa 3a), las rurales presentan incidencias de más del 50 % y el 75 % (mapa 3b), siendo particularmente alta en la Orinoquia, la Amazonia y la región Pacífica.



**MAPA 3.**  
Pobreza multidimensional en cabeceras municipales,  
centros poblados y rural disperso

Fuente: DANE (2018)

Veamos otros datos:

## Salud

Las cifras de mortalidad infantil de la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) reflejan la baja calidad de la atención a las madres en el parto y a los niños al nacer, y la diferencia que existe entre los centros poblados, lo rural disperso y las ciudades (gráfico 4). A esto se suma la diferencia en la densidad de profesionales de la salud, como se aprecia en la infografía (gráfico 5).



**GRÁFICO 4.** Mortalidad infantil

Fuente: Profamilia (2015)



**GRÁFICO 5.** Densidad de profesionales de la salud

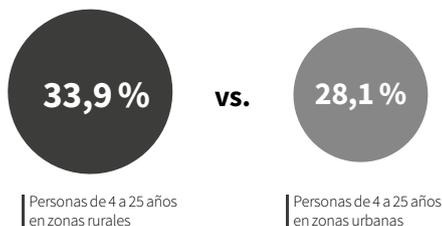
Fuente: Profamilia (2015)

## Educación

Según datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2018, el 33,9 % de las personas de 5 a 24 años de las zonas rurales registran inasistencia escolar, mientras

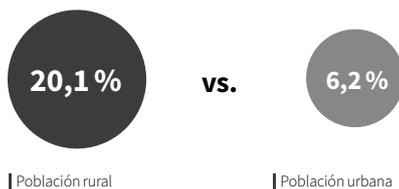
que en las zonas urbanas esta cifra es del 28,1 %. Por otro lado, en el 2015 se evidenció que el 20,1 % de la población rural se encontraba en condición de analfabetismo, frente al 6,2 % de la urbana (gráficos 6 y 7).

Según el índice sintético de calidad educativa (ISCE), que evalúa el progreso, el desempeño, la eficiencia y el ambiente escolar de las instituciones educativas en Colombia, también hay distancia en el acceso a servicios básicos entre las escuelas del campo y los colegios de la ciudad. Para el 2018, en las zonas rurales, solo el 37 % de los centros educativos tienen agua potable, mientras que en la ciudad el 100 % de los colegios tiene garantizado el servicio. Algo parecido ocurre con el acceso a internet: en las ciudades, 91 de cada 100 colegios tienen wifi o banda ancha, mientras que en el campo solo 53 de cada 100 pueden disfrutar de este privilegio.



**GRÁFICO 6.** Inasistencia escolar

Fuente: DANE (2018)

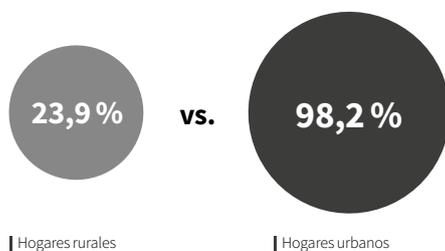


**GRÁFICO 7.** Analfabetismo

Fuente: DANE (2018)

## Vivienda y saneamiento básico

En cuanto a las características de la vivienda, gran parte de la población rural no cuenta con los servicios mínimos de saneamiento básico, alcantarillado y agua potable. Solo el 23,9 % de los hogares rurales tiene el servicio de recolección de basuras, frente al 98,2 % de los urbanos (gráfico 8). Existen grandes diferencias en el porcentaje de acceso a los servicios públicos, que en las zonas urbanas supera el 95 %, mientras que en las rurales puede ser menor al 50 %.



**GRÁFICO 8.** Cobertura del servicio de recolección de basuras

Fuente: DANE (2018)

Estas cifras demuestran el abandono hacia la población rural por parte del Estado, y, como se infiere de las cifras, las consecuencias son la persistencia de la pobreza, el analfabetismo y la falta de acceso a servicios básicos o derechos fundamentales para quienes habitan el campo.

## Persistencia de la pobreza y diferencias urbano-rurales

Distintos estudios sobre determinantes de la pobreza en Colombia han considerado que las variables que mejor explican las

diferencias en el ingreso de los hogares son: (1) el número de personas del hogar que trabajan y (2) la posesión de activos financieros. Frente a las características del jefe de hogar, las variables explicativas son: (1) la educación, (2) la edad y (3) la condición de migrante.

### **En lo urbano**

En lo urbano, las variables que determinan las condiciones de pobreza se relacionan con el trabajo, las particularidades del hogar (tamaño y dependencia económica) y las características socioeconómicas del jefe de hogar (nivel educativo, edad, condición de migrante y rama de actividad). Por regla general, en los hogares pobres el nivel educativo del jefe de hogar es más bajo y los ingresos dependen directamente del uso de su fuerza de trabajo.

### **En lo rural**

Aunque las variables que determinan la pobreza en lo rural son similares, su peso es distinto. En los hogares rurales con tierra, además de las variables señaladas, resultan determinantes de la pobreza el acceso a tierra insuficiente y la no posesión de títulos, el bajo acceso al crédito para las actividades productivas, la ausencia de asistencia técnica y la débil articulación a las redes de comercialización. Si se trata de hogares rurales sin tierra, los índices de pobreza alcanzan su límite.

En la pobreza rural existen matices, determinados por la heterogeneidad de los pobladores del campo, su ubicación, factores demográficos y ambientales, la posesión de activos y el tamaño de sus unidades productivas. En todo caso, la falta de acceso a la tierra en cantidades suficientes y de manera segura es una de las variables más importantes de la pobreza rural, por no decir que la principal.

## ¿Y la guerra?

Además de la brecha social entre la ciudad y el campo, existen grandes diferencias en el impacto que el conflicto armado ha dejado en pobladores urbanos y rurales. El Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica documentó once hechos de violencia (acciones bélicas, asesinatos selectivos, ataques a poblaciones, atentados terroristas, daños a bien civil, desapariciones forzadas, minas antipersonal y munición sin explotar [MAP-MUSE], masacres, reclutamiento, secuestros y violencia sexual) en el marco del conflicto armado en el periodo 1958-2020, lo cual mostró que el 63 % de las víctimas de las modalidades de violencia documentada fueron violentadas en zonas rurales, mientras que el 39,27 % lo fueron en las cabeceras municipales. No obstante, si se tiene en cuenta el desplazamiento forzado, que no está contenido en los datos del CNMH sino en el Registro Único de Víctimas (RUV), se observa que la proporción de víctimas violentadas en áreas rurales sería mayor.



### GRÁFICO 9.

#### Modalidades de violencia documentada

Fuente: Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC), Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Sistema de Información de Eventos de Violencia del Conflicto Armado (SIEVCA) (2021)

## Actividad 4. En sus zapatos

Revisa las siguientes cifras, que evidencian la brecha urbano-rural en materia de educación.

### Brecha urbano-rural en educación

- El promedio de escolaridad entre las poblaciones rurales dispersas de quince años y más es de apenas seis años, comparado con los 9,6 años en zonas urbanas (Ministerio de Educación Nacional [MEN] 2018).
- La tasa de analfabetismo para la población mayor de quince años en la zona urbana es del 3,52 %, mientras que en la rural es del 12,13 % (MEN, 2018).
- 7.640.500 estudiantes (76,3 %) fueron atendidos en establecimientos urbanos, y 2.379.794 estudiantes (23,7 %), en establecimientos rurales (DANE 2018).
- En el área urbana se encuentran 17.346 sedes educativas (32,5 %), y en la rural 35.949 (67,5 %). Esta última distribución refleja la alta dispersión que presenta la educación rural.
- La mayor parte de las sedes rurales solamente ofrece los grados de primaria (46,6 %) y preescolar (37,5 %), mientras que pocas ofrecen educación secundaria (8,4 %) y media (5,1 %). Solo el 2,4 % ofrece educación para adultos por ciclos (DANE 2018).
- En términos de la cobertura bruta del sistema, las tasas más altas se encuentran en las ciudades y aglomeraciones, seguidas por las zonas intermedias y, por último, las zonas rurales y rurales dispersas. La diferencia entre zonas urbanas y rurales se observa en mayor medida en transición (9 %), secundaria (16 %) y educación media (32 %).
- La cobertura neta refleja la misma brecha: las tasas más altas se encuentran en las ciudades y aglomeraciones, seguidas por las zonas intermedias y, por último, las zonas rurales y rurales dispersas. La diferencia entre zonas urbanas y rurales se observa en mayor medida en secundaria (21 %) y en educación media (22 %).
- Los resultados de las pruebas Saber de los grados tercero, quinto y noveno del año 2017 muestran que alrededor del 72 % de los estudiantes del sector oficial de la zona rural en estos grados tienen un desempeño insuficiente o mínimo en las áreas de Lenguaje y Matemáticas, mientras que en la zona urbana el porcentaje es del 65 % (MEN 2018).
- En Educación Superior, varios departamentos mayoritariamente rurales tuvieron índices brutos de matriculados inferiores al 20%, mientras que departamentos más urbanizados tuvieron índices cercanos al 60 % (OCDE 2016).

Fuente: Bautista y González (2019, 23)

Con estos datos en la cabeza, te invitamos a ponerte en los zapatos de Fernanda:



Fernanda es una niña campesina de diez años que vive en zona rural del municipio de Tibú (Norte de Santander) y este año termina la primaria. Su escuela queda a dos horas de camino a pie desde su casa. Cuando está de suerte, Fernanda logra que la chiva que hace la ruta hacia el pueblo la lleve para acortar su recorrido, o algunos días la recoge el carro que compra queso. En la escuela hay un profesor, que tiene a cargo la formación de los veinticinco niños y niñas de las veredas aledañas, por lo cual las clases se desarrollan con estudiantes de distintas edades, desde primero hasta quinto de primaria en una única aula de clase. En la escuela, quinto es el grado máximo; el colegio más cercano donde Fernanda podría continuar su educación básica y secundaria queda a tres horas y media de su casa, también a pie pues no hay ruta escolar. Cuando la dinámica del conflicto armado se intensifica en la región, las clases se suspenden, en ocasiones por más de una semana. A veces actores armados legales o ilegales usan las instalaciones de la escuela como lugar de campamento. También ha pasado que han llegado amenazas al profesor de turno al punto de su desplazamiento y renuncia al trabajo, y la escuela se ha quedado más de cuatro meses sin clase en un año escolar pues a nadie le interesa el puesto. Fernanda quiere seguir estudiando y llegar a ser enfermera, aunque sus padres ya le dijeron que apenas termine la primaria necesitan que empiece a ayudar de tiempo completo en las labores de la casa: cuidar a sus hermanos menores, cocinar, trabajar en el cultivo de plátano con el que tratan de sobrevivir y emplearse como empleada doméstica con una familia conocida en Cúcuta.

1. Después de ponerte en los zapatos de Fernanda, ¿cómo te sientes? ¿Cuál es el futuro que imaginas para ella, si su realidad no se transforma?

---

---

---

---

---

2. ¿Qué barreras u obstáculos identificas para la realización de la vida de Fernanda?

*Barreras en lo familiar/local*

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

*En lo nacional*

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

*En lo global*

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

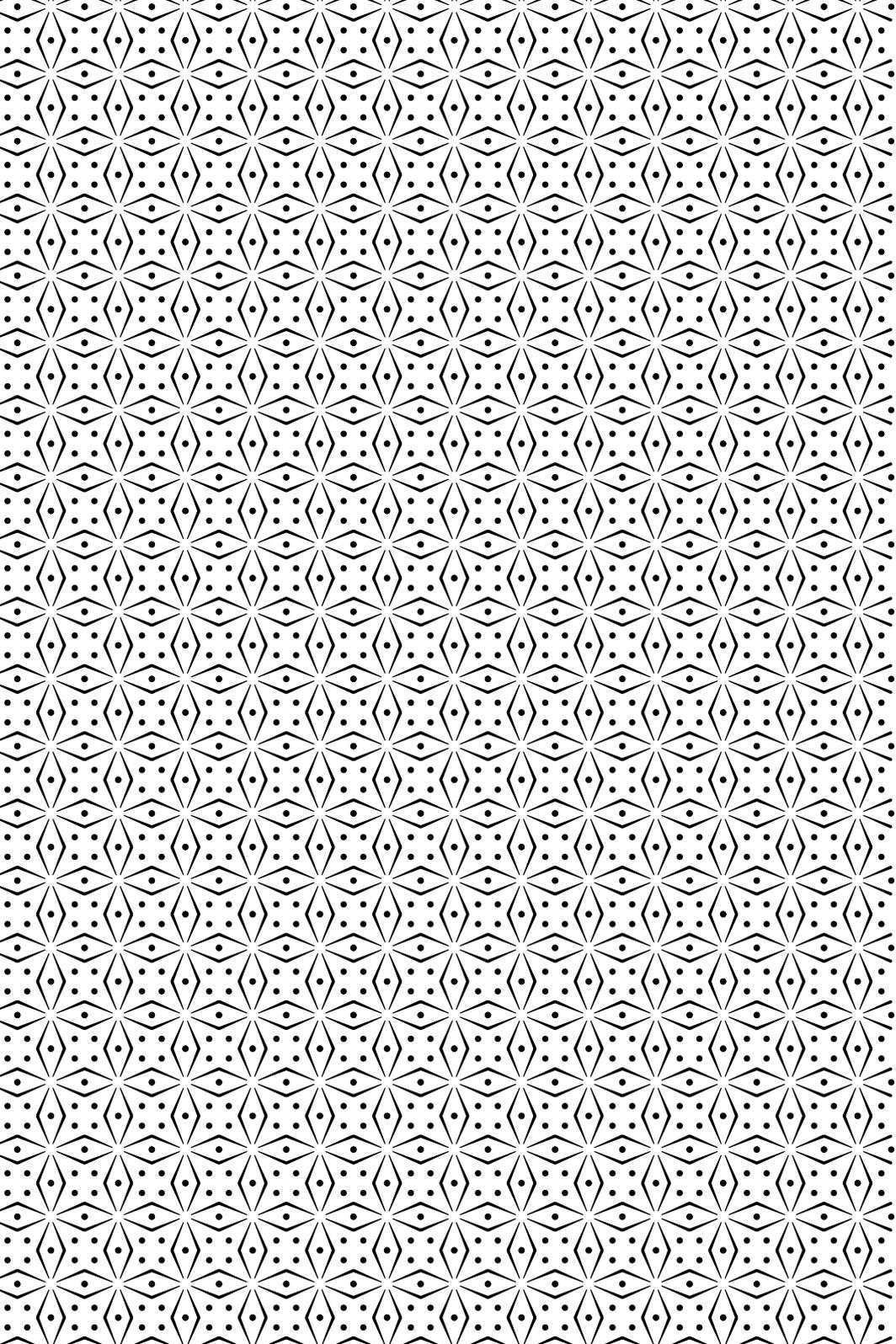
3. ¿Qué actores deberían intervenir y qué podrían hacer para que estas barreras u obstáculos desaparecieran?

Barrera identificada	Actores que deben intervenir	Acciones o propuestas por impulsar para un cambio
<b>En lo local</b>		
<b>En lo nacional</b>		
<b>En lo global</b>		





- Bautista, Marcela y Gloria González. 2019. *Docencia rural en Colombia: Educar para la paz en medio del conflicto armado*. Bogotá: Fundación Compartir.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2021. *El conflicto armado en cifras*. Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC) & Sistema de Información de Eventos de Violencia del Conflicto Armado (SIEVCA). Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censo Nacional de Población y Vivienda.
- 2018. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*.
- 2020, 31 de enero. Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal. *Boletín Técnico Medida de Pobreza Multidimensional Municipal CNPV 2018*.
- Misión para la Transformación del Campo. 2014. *Informe definición de categorías de ruralidad*. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible y Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Profamilia. 2015. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*.
- Universidad Externado de Colombia. 2007. *Ciudad, espacio y población: El proceso de urbanización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Centro de Investigación sobre Dinámica Social.





CARTILLA

**2**

# La tierra: cifras y conflictos

**DARÍO FAJARDO MONTAÑA  
JOHANA SILVA ALDANA**



Aterrizamos en la segunda entrega de la serie Hablemos de la Tierra. Guía de Diálogo sobre el Problema de la Tierra en Colombia para No Expertos. En esta ocasión, continuaremos la ruta por el camino de la información estadística como herramienta que nos permita vincular la cuestión de la tierra en Colombia a la conversación cotidiana y pública.

En la primera cartilla realizamos un recorrido en busca de los vínculos que tienen distintos actores con la tierra, las conexiones existentes entre el campo y la ciudad, y las diferencias entre quienes habitamos los espacios urbanos y rurales. En la idea de reconocer el vínculo propio que tenemos, o simplemente iluminar los hilos ocultos que nos conectan con la tierra, esta cartilla propone una inmersión en cifras, datos y discusiones sobre la forma en que está distribuida la tierra en Colombia, el uso que le damos y la diversidad de intereses que configuran múltiples conflictos.

¡Iniciemos!





# ¿Cómo está distribuida la tierra en Colombia?

Hay muchas aproximaciones posibles para analizar cómo está distribuida la tierra en Colombia. En la primera cartilla establecimos la relación entre lo urbano y lo rural, y encontramos que más del 90 % del territorio del país sigue siendo rural. En adelante, vamos a revisar otras formas de distribución de la tierra en el país relacionadas con el tipo de propietario, el tamaño de las fincas, la vocación de uso y el uso actual que le damos.

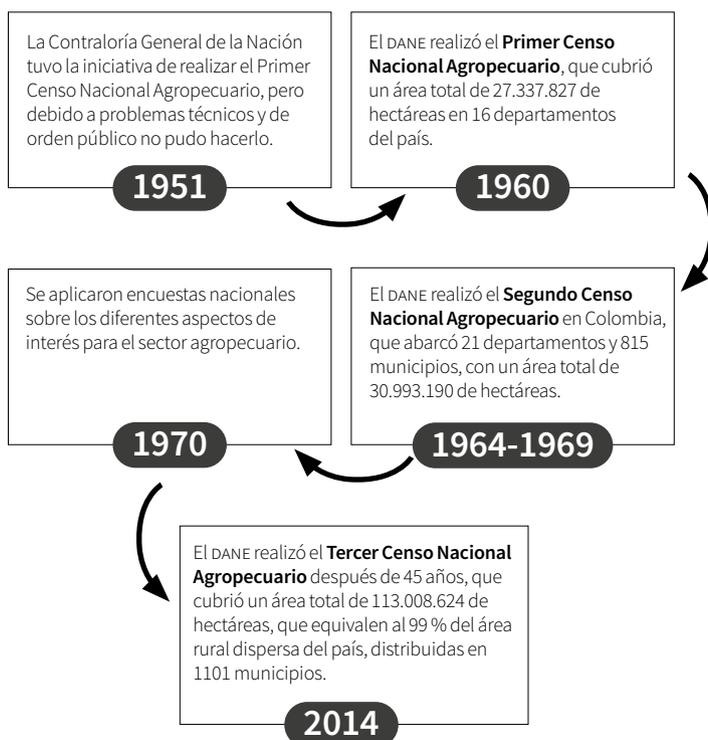
Utilizaremos para este acercamiento los datos obtenidos en el Tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado en Colombia. Para entender mejor de qué se trata el censo y cuántos se han realizado en el país haremos un recorrido.

## ¿Qué es un censo?

En términos generales, un *censo* es la lista oficial de habitantes de una nación o Estado e indica sus condiciones sociales y económicas, entre otras. En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad que tiene a cargo la tarea de planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

Así las cosas, un censo agropecuario puede definirse como la operación estadística que se realiza periódicamente con el fin de obtener, procesar y difundir datos sobre la población rural y la estructura del sector agropecuario del país o de una parte importante de éste. En Colombia se han realizado tres censos o muestras censales sobre el campo, como vemos a continuación.

## Línea de tiempo de censos agropecuarios



**FIGURA 1.**  
Censos agropecuarios en Colombia

Fuente: Elaboración propia

Los tres censos agropecuarios realizados entre 1960 y el 2014 han permitido obtener información estadística básica sobre la estructura agraria y otros indicadores del sector agropecuario, que deben servir para organizar y orientar la política pública.

A pesar de las diferencias que se muestran a continuación, los tres censos tienen elementos técnicos similares que permiten hacer análisis comparados (véase el cuadro 1).



Año	1959-1960	1970-1971	2013-2014
Departamentos	16	20	32 y Distrito Capital
Cobertura en ha	27,3 millones	30,9 millones	113,9 millones
Número de UPA	1,2 millones	1,17 millones	2,37 millones
Población étnica	No	No	Cubre población étnica y no étnica
Parques Nacionales Naturales	No	No	Cubre población en PNN

#### CUADRO 1.

Departamentos censados y coberturas de los tres censos nacionales agropecuarios

Fuente: DANE (2016)

## Distribución de la tierra según el tipo de propietario

El 42,5 % de la tierra en Colombia (48,5 millones de hectáreas) corresponde a títulos privados. En este grupo se encuentran empresas de agroindustria, grandes propietarios y familias campesinas que cuentan con título de propiedad. El 25,3 % (28,9 millones de hectáreas) corresponde a tierras tituladas a resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes, el 10 % (11,3 millones de hectáreas) a áreas protegidas a través de Parques Nacionales Naturales, en donde no debería haber intervención humana, y 0,7 % de las tierras se presumen baldías y serían propiedad de la Nación, aunque el Estado desconoce en detalle su ubicación y alcance.

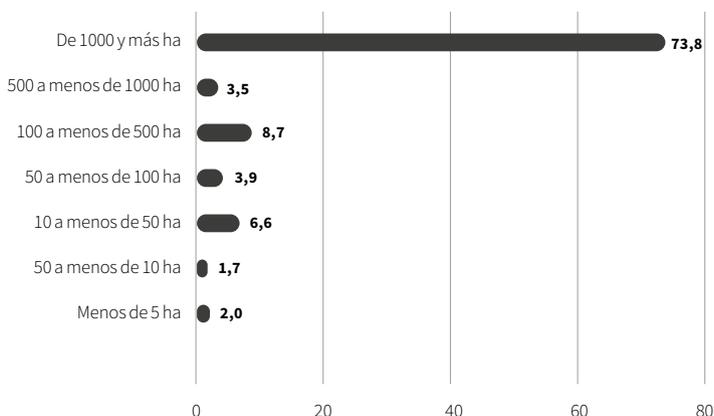
Se debe tener en cuenta que el mayor porcentaje de las tierras tituladas a pueblos étnicos corresponde a áreas protegidas, sea bosque o selva.

## **Distribución de la tierra según el tamaño de los predios**

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) del 2014 analiza la estructura agraria a partir de una figura denominada *unidad de producción agropecuaria (UPA)*. Se trata de una unidad de organización de la producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente de su tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran. Debe cumplir tres requisitos:

- Producir bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas y/o adelantar la captura de peces destinados al consumo continuo y/o a la venta.
- Tener un único productor (sea persona natural o jurídica) que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva.
- Utilizar al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran.

El CNA abarcó un total de 2,3 millones de Unidades de Producción Agropecuaria. Se encontró que el 70,4 % (1.669.287 unidades) tiene menos de cinco hectáreas y ocupa apenas el 2,0 % (2.160.347 ha) del área rural dispersa, mientras que el 0,2 % tiene 1000 hectáreas o más y ocupa el 73,8 % del área rural (véase el gráfico 1).



### GRÁFICO 1.

Distribución porcentual del área de las UPA en el área rural dispersa censada, según tamaño en hectáreas

Fuente: DANE (2015)

Estos datos confirman la concentración de la tierra en el país, que ya había sido registrada en los censos agropecuarios de 1960 y 1970. De hecho, tal concentración ha venido en aumento, como lo muestra el informe *Radiografía de la desigualdad*, elaborado en el 2017 por la Oxfam Internacional con base en el Tercer Censo Nacional Agropecuario, que clasifica a Colombia como el país de América Latina con mayor concentración en la tenencia de tierra:

- El 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99 % de las fincas.
- El 0,1 % de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupa el 60 % de la tierra.
- En el censo agropecuario de 1960 el 29 % del país era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46 % y en el 2017 el número escaló al 66 %.

- El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dice no conocer el origen legal de sus terrenos.
- Las mujeres solo tienen titularidad sobre el 26 % de las tierras.
- Los predios de más de 1000 hectáreas dedican 87 % del terreno a la ganadería y solo el 13 % a la agricultura. En los predios más pequeños, es decir, los menores a cinco hectáreas, el 55 % del predio se dedica a ganadería y el 45 % a agricultura. A pesar de que la situación es menos dramática en este último sector, la tendencia a la ganadería siempre es más alta que otras formas de explotación de la tierra.
- Los monocultivos predominan; por ejemplo, el 30 % de las áreas sembradas en el departamento del Meta corresponde a palma aceitera.

## ¿ Qué te indican estas cifras ?

En palabras sencillas, todo lo anterior indica que al menos un millón de familias campesinas viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar. Si te preguntas cómo llegamos a esta situación, debes tener en cuenta que la violencia ha sido uno de los mecanismos a través de los cuales grandes terratenientes se han apropiado de tierra despojada a campesinos o de tierras baldías pertenecientes a la Nación, usualmente ubicadas en áreas de ecosistemas sensibles que deberían estar en conservación y que antes eran recursos de uso común.



Para ampliar la información, véanse las páginas 40-47 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*



# ¿Usamos la tierra de manera adecuada?

Además de los niveles de concentración, los anteriores datos muestran que tal vez no estamos aprovechando adecuadamente la tierra en el país. Para analizar esto, es importante saber si el uso que le estamos dando a la tierra se corresponde con su vocación.

La *vocación de uso* hace referencia a lo que puede hacerse en la tierra y para lo cual debe destinarse, en atención a sus características agroecológicas; en contraste, el *uso actual* da cuenta de la manera en la que la tierra es explotada por la población. La no coincidencia entre vocación de uso de la tierra y su uso efectivo es causa de varios problemas ecológicos, económicos y sociales. Revisemos entonces lo que pasa en el país.

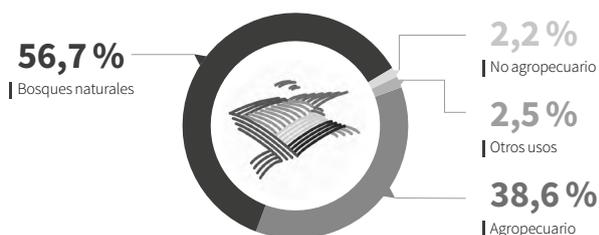
## Vocación de uso de la tierra en Colombia

En Colombia, la vocación de uso dominante es forestal y corresponde al 56,2 % del total nacional del suelo del país, que equivale a 64,2 millones de hectáreas. En segundo lugar, se encuentra la vocación de uso agroforestal con el 17,7 %, en tercer lugar, la vocación de uso agrícola, con 13,2 %, seguida por el uso ganadero, que corresponde apenas al 5,3 % y la conservación con 5,5 %. El 2 % restante corresponde a cuerpos de agua y coberturas artificializadas (construcciones).

## Uso actual de la tierra en Colombia

Según el CNA realizado por el DANE en el 2014, del área rural dispersa censada (111,5 millones de hectáreas), el 56,7 % corresponde a cobertura en bosque natural (63,2 millones de hectáreas); el 38,6 % tiene uso agropecuario (43,0 millones de

hectáreas); el 2,2 %, uso no agropecuario (2,5 millones de hectáreas) y el 2,5 % está destinado para otros usos (2,8 millones de hectáreas) (véase el gráfico 2).

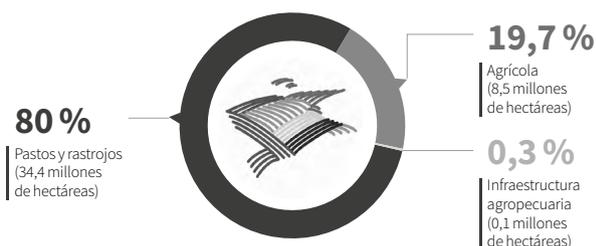


### GRÁFICO 2.

Participación porcentual del área rural dispersa censada, según uso y cobertura (total nacional)

Fuente: DANE (2015)

Del total del área con uso agropecuario (43,0 millones de hectáreas), el 80 % corresponde a pastos y rastrojos (34,4 millones de hectáreas) utilizados para la producción ganadera, mientras que solo el 19,7 % corresponde a tierras con uso agrícola (8,5 millones de hectáreas) y apenas el 0,3 % de las tierras está ocupada con infraestructura agropecuaria (0,1 millones de hectáreas) (véase el gráfico 3).

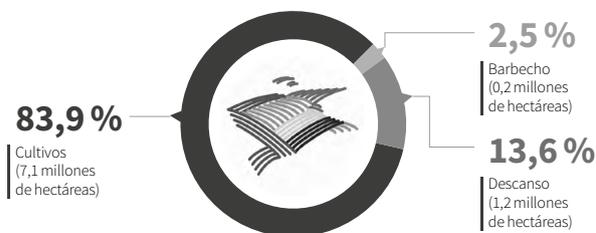


### GRÁFICO 3.

Participación porcentual del área para uso agropecuario (total nacional)

Fuente: DANE (2015)

A su vez, del total del área rural con uso agrícola (8,5 millones de hectáreas), el 83,9 % (7,1 millones de hectáreas) corresponde a cultivos; el 13,6 % se destina para áreas en descanso (1,2 millones de hectáreas); y el 2,5 % restante para áreas en barbecho (0,2 millones de hectáreas).



#### GRÁFICO 4.

Participación porcentual del área rural dispersa censada para uso agrícola (total nacional)

Fuente: DANE (2015)

## ¿ Consideras que usamos la tierra adecuadamente ?

Parece que la conclusión evidente es que en Colombia no estamos usando de manera adecuada la tierra. Revisemos en detalle algunos datos:

- De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38,6 %) tienen uso agropecuario, mientras que 63,2 millones (56,7 %) se mantienen con superficies de bosques naturales.
- De los 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34,4 están dedicadas a la ganadería y solo 8,6 a la agricultura. La situación debería ser inversa, pues se recomienda que quince millones de hectáreas se dediquen a

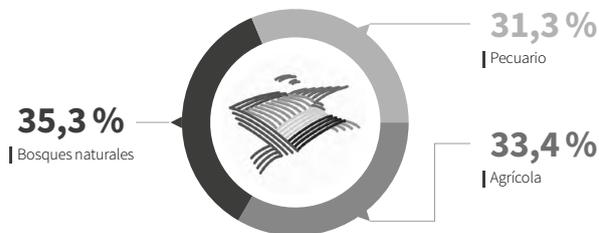
la ganadería, pero actualmente estamos usando más del doble. Aunque las tierras con vocación de uso ganadero corresponden apenas al 5,3 %, la realidad es que las tierras destinadas actualmente a la producción ganadera son, después de los bosques, las que más área ocupan en el país, con 34.898.456 de hectáreas, que representan el 30,6 %.

- Por otra parte, veintidós millones de hectáreas son aptas para cultivar, pero el país está aún lejos de llegar a esa cifra. Del 13,2 % de la tierra con vocación de uso agrícola solo se utiliza un 4,7 %, lo que indica que aproximadamente 16,8 millones de hectáreas con este potencial se encuentran subutilizadas.
- La única coincidencia entre vocación y uso actual se asocia a la cobertura de bosques, cuya principal amenaza es la deforestación y el acaparamiento de tierras para la ganadería.

Una consecuencia del uso ineficiente que les damos a los suelos es la erosión. El 60 % del área de suelos con vocación agropecuaria está afectada por erosiones, de las cuales el 4,6 % presenta grados severos, lo que, en otras palabras, representa la pérdida de cerca de un millón de hectáreas.

## ¿Cómo es el uso en territorios de pueblos étnicos?

Según el CNA (2015), en los territorios de pueblos étnicos la predominancia de uso corresponde a la cobertura de bosques (35,3 %), que concentra el 86,9 % del área total destinada del país, seguido por el uso agrícola (33,4 %), que concentra el 2,8 % y el uso pecuario (31,3 %), que concentra el 10,3 % del área nacional (véase el gráfico 5).



**GRÁFICO 5.**

Distribución porcentual del número de UPA en el área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos, según predominancia de uso del suelo

Fuente: DANE (2015)

En territorio de los pueblos indígenas el uso predominante es agrícola (43,5 %), así como en territorio ancestral raizal (99,8 %), mientras que en el territorio de comunidades negras el principal uso es el de bosques naturales (60,4 %).



Para ampliar la información, véanse las páginas 47-55 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*



La frontera agrícola se define con el fin de propiciar su cierre, de modo que se fije el límite claro a partir del cual no esté permitido deforestar para generar nuevas áreas de cultivo o pastoreo. No obstante, las dinámicas de concentración y acaparamiento de tierras hacen que esta frontera se haya ido extendiendo, poniendo en riesgo las áreas de especial interés ambiental del país.



---

Para ampliar la información, véanse las páginas 83-104 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*

---



## Otras problemáticas relacionadas con la tenencia de la tierra

Además de la concentración de la tierra, el manejo ineficiente de los suelos y los conflictos de uso identificados, existen otras problemáticas relacionadas, las cuales detallamos a continuación.

### **Informalidad en la tenencia de la tierra**

Se estima que el 54,31 % de los 3.691.205 predios rurales del país carecen de títulos y existen alrededor de 26.000 registros de presuntos predios baldíos sin definir su potencial, lo que limita el acceso a los servicios del Estado en materia de asistencia técnica, financiamiento y crédito, entre otros aspectos. Según la UPRA (2017), la inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra dificulta la existencia de transacciones transparentes, lo que a su vez constituye una barrera a la inversión en el campo colombiano.

### **Rezago en la productividad agropecuaria**

La situación económica del sector agropecuario no es la mejor. El porcentaje de su participación en el producto interno bruto nacional pasó del 8,3 % en el 2004 al 5,6 % en el 2014, y si bien en los últimos años se ha registrado un aumento en dicha participación llegando al 6,7 % en el 2016, ésta continuó supeditada a la reducida oferta exportadora, concentrada principalmente en el café, las flores y el banano.

\* \* \* \*

Así las cosas, resolver la desigualdad en la tenencia de la tierra y asegurar su uso adecuado es fundamental para lograr una estructura agraria más equitativa y eficiente. Esto también ayudará a resolver la pobreza, pues, como lo vimos en la cartilla 1, los mayores índices se registran en el sector rural.



# Conflictos por la tierra: intereses y actores

La tierra, como uno de los principales factores de riqueza y poder en Colombia, ha sido objeto de múltiples intereses por parte de distintos actores. Los conflictos por su tenencia y uso han sido una constante en la historia del país, y se han visto acentuados por factores como la falta de presencia del Estado en las zonas rurales, el uso de la violencia, los vacíos de ordenamiento territorial y la inexistencia de un catastro rural, que han facilitado que particulares con poder económico y político (élites locales, terratenientes, empresas nacionales o multinacionales) prioricen sus intereses sobre los intereses y necesidades de las comunidades que habitan el territorio, lo que en algunos casos ha llevado a violaciones a derechos o ha truncado el desarrollo de sus proyectos de vida.

## **Conflicto 1: Concentración e informalidad de la tierra**

Como hemos revisado, la concentración de la tierra es una de las principales características de la estructura agraria del país. También se ha constituido en uno de los principales factores para el surgimiento y la permanencia del conflicto social y armado. Desde 1936, se han impulsado distintos intentos de reforma agraria, pero ninguno ha logrado su implementación real y efectiva.

A los niveles de concentración se suma la falta de titulación o informalidad de la tierra. Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR 2019), el 54 % de los predios rurales presenta situaciones técnicas y jurídicas informales e imperfectas que generan inseguridad jurídica para invertir en el campo y limitan el acceso a la oferta institucional. Además, el 74 % de los

municipios que cubren el 67 % del área rural del país y el 63 % de los predios rurales tienen el catastro desactualizado, lo cual incide en el bajo recaudo de rentas municipales, que impide realizar inversiones en el campo.

## **Conflicto 2: Acaparamiento y extranjerización de la tierra**

El acaparamiento de tierras es un fenómeno global que surge a partir de la crisis mundial de alimentos del 2008. Hace referencia a la compra desenfrenada de tierras rurales que realiza el gran capital internacional o grupos económicos nacionales alrededor del mundo. La extranjerización de la tierra consiste en la compra de grandes cantidades de tierra por parte de empresas extranjeras con el propósito de mejorar la seguridad alimentaria de sus propios países, especular con la tierra o producir agrocombustibles. Entre los efectos de los anteriores fenómenos podemos mencionar:

- Aumentan la concentración de tierras en el país.
- Han desencadenado dinámicas de corrupción para evadir las medidas o leyes nacionales que prohíben el acaparamiento y la concentración de tierras.
- Amenazan la soberanía alimentaria del país.
- El acaparamiento de tierras a su vez acarrea acaparamiento de recursos de inversión para el sector rural.

## **Conflicto 3: Prioridad a la agroindustria y el monocultivo para agrocombustibles**

La política pública del sector agropecuario prioriza la agroindustria enfocada en los agrocombustibles, esto es, combustibles líquidos producidos a partir de materia prima vegetal. El modelo

de producción es el monocultivo a gran escala, lo que a su vez incentiva la concentración de tierras. Se identifican al menos dos tipos de agrocombustibles: *agro-etanol*, que se produce a base de caña de azúcar, maíz, trigo o cebada, y *agro-diésel*, que se produce a base de palma africana, soja y girasol.

La producción de agrocombustibles en el país no se ha propuesto complementar el desarrollo agrícola sino sustituirlo, por esta razón en muchas regiones en las que antes se cultivaban alimentos para el consumo nacional actualmente se impulsan monocultivos. Así las cosas, algunas de las implicaciones de este enfoque agroindustrial son:

- Al tratarse de monocultivos extensivos, aumentan la concentración de tierras en el país.
- Pueden poner en riesgo la soberanía y seguridad alimentaria.
- Amenazan la vida campesina de las regiones en donde los monocultivos se impulsan.
- Tienen impactos ambientales por cuanto transforman los territorios rurales, generan alto consumo de agua y fertilizantes, y en igual proporción producen desechos.
- Provocan especulación de la tierra.
- Al ser una industria altamente subsidiada, concentra los recursos de inversión para el sector rural.

## **Conflicto 4: La gran minería y la industria petrolera**

Otro conflicto relacionado con el uso de la tierra es el impulso de la gran minería y la industria petrolera, industrias extractivas a las cuales cada día se destinan más hectáreas. Según el *Atlas de Justicia Ambiental*, la participación de exportaciones del sector minero-energético en Colombia pasó del 16 al 64 % entre 1990 y el 2013.

Los beneficios económicos que producen las actividades extractivas deben contrastarse con los impactos negativos de su expansión en las economías campesinas y agriculturas familiares que mezclan cultivos para el autoconsumo y el mercado local, así como en los servicios ecosistémicos que provee la naturaleza. Hoy en día se entregan licencias ambientales o se sustraen áreas de zonas de reserva forestal con más facilidad para la extracción minera o petrolera que para la constitución de resguardos indígenas o el reconocimiento de territorios campesinos.

## **Conflicto 5: Pérdida de la soberanía y seguridad alimentaria**

La disminución en la producción de alimentos para el consumo local pone en riesgo la soberanía y seguridad alimentaria del país, y por ende el acceso y goce efectivo del derecho a la alimentación, uno de los más importantes por su estrecha relación con la vida y la dignidad humanas.

La soberanía alimentaria es la capacidad que tiene cada pueblo de definir sus propias políticas agrarias y alimentarias, asegurando la producción de alimentos para su consumo. Por su parte, la seguridad alimentaria se entiende como el acceso seguro y permanente de los hogares a alimentos suficientes en cantidad y calidad, para una vida sana y activa.

En Colombia, según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (Ensin) realizada en el 2015 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la inseguridad alimentaria se redujo al 54,2 % de los hogares en comparación con el 57,7 % registrado en el 2010. No obstante, esto significa que más de la mitad de los hogares colombianos tiene dificultades para conseguir alimentos y no logra los valores nutricionales necesarios para una vida sana.

Los principales factores que afectan la producción y disponibilidad de alimentos en el país son:

- La concentración de la tierra y su uso inadecuado.
- La apertura del mercado, que habilita las importaciones de alimentos en detrimento de la producción local y nacional.
- La priorización de la agroindustria para la producción de agrocombustibles u otras industrias extractivas, como la minería y los hidrocarburos.
- La ausencia de una política que conduzca a la inversión en materia de infraestructura, bienes y servicios para la productividad agropecuaria con fines alimentarios.

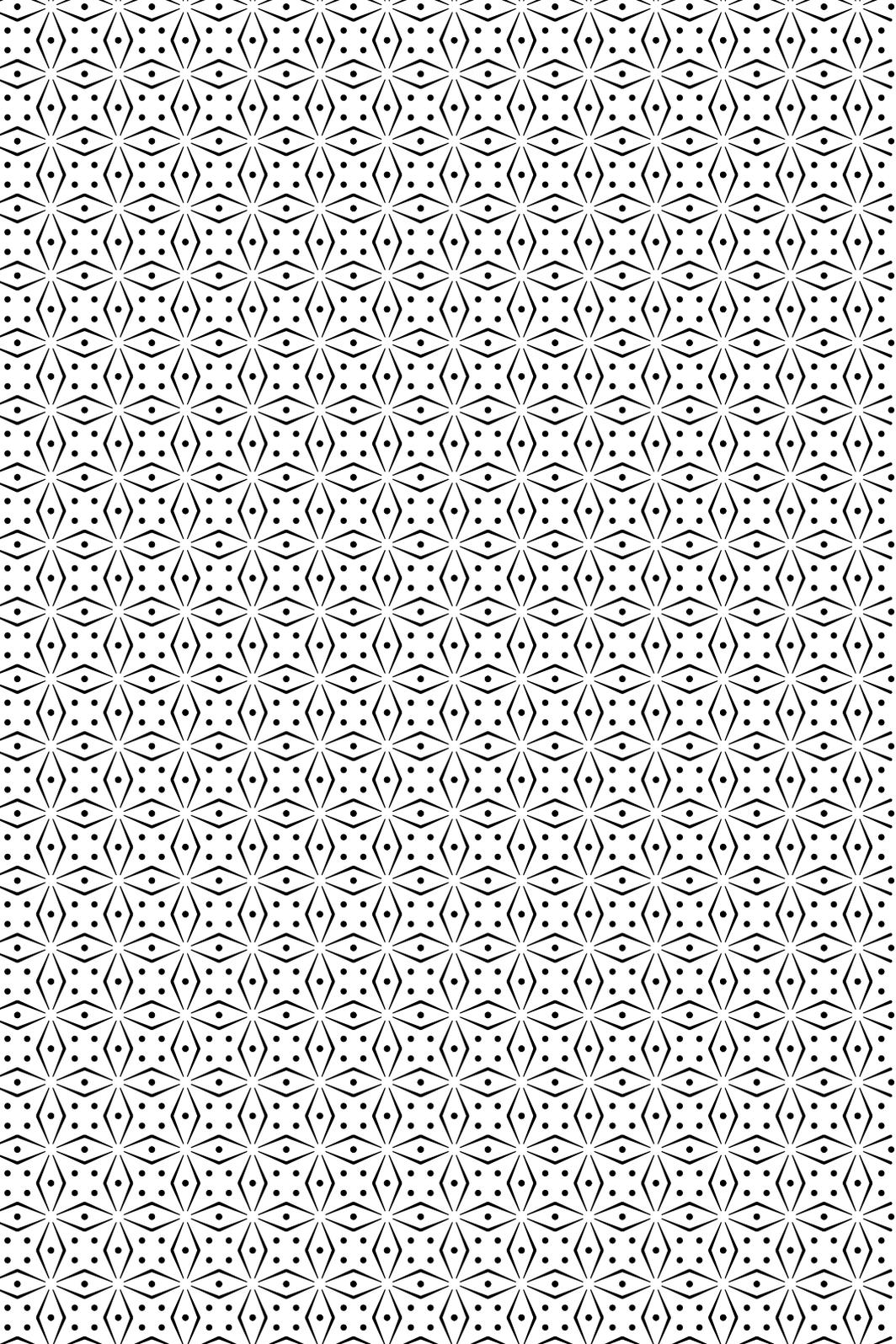
Con esta identificación de conflictos y problemáticas de la estructura agraria en Colombia cerramos la segunda parte del recorrido emprendido. Hemos establecido que la concentración de la propiedad, el uso inadecuado de la tierra, el acaparamiento y la extranjerización de tierras, el predominio de la agroindustria, la informalidad en la tenencia y el poco apoyo a los pobladores rurales productores de alimentos son factores que se suman a la situación de pobreza rural que revisamos en la primera cartilla. En la cartilla 3, profundizaremos en los actores que se disputan las representaciones, los sentidos y el acceso a la tierra. ¡Acompáñanos!



Para ampliar la información, véanse las páginas 62-83 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*



- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2015. *Tercer Censo Nacional Agropecuario*.
- 2016. *Tercer Censo Nacional Agropecuario, t. 3, Mapas*.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2015. *Encuesta Nacional de Situación Nutricional*.
- “Mapa de conflictos ambientales en Colombia”. 2021. *Atlas de Justicia Ambiental*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2019. *Un campo para la equidad: Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022*. Bogotá: MADR.
- Oxfam Internacional. 2017. *Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último Censo Nacional Agropecuario*. Proyecto UNFPA-Universidad Externado de Colombia-Centro de Investigación sobre la Distribución de la Tierra en Colombia.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). 2017. *Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia*. Bogotá: UPRA.





CARTILLA

**3**  
—

# Complejidad de los conflictos por la tierra: estudio de caso

DARÍO FAJARDO MONTAÑA  
JOHANA SILVA ALDANA



A manera de un juego de roles, esta cartilla busca desarrollar un diálogo multiactor a partir del acercamiento a un caso que involucra a algunos de los actores y variables de análisis revisadas sobre el problema de la tierra en Colombia.

Decidimos acudir a un caso real, que bien podría enmarcarse en el llamado *realismo mágico*, en los términos que lo definió el escritor trinitense V. S. Naipaul: forma de surrealismo que expresa una conciencia genuinamente del tercer mundo, que describe la realidad de sociedades *a medio hacer* en las que persisten luchas imposiblemente antiguas, las corrupciones son abiertamente públicas y las angustias privadas son más extremas de lo que alguna vez el llamado “Norte” podrá conocer. Sociedades como la nuestra, donde siglos de riqueza y poder han formado gruesas capas sobre la superficie de lo que realmente sucede, donde cosas imposibles tienen lugar cotidianamente y de manera bastante inevitable, a la luz del sol.

A partir de la lectura del caso, se propone ambientar el desarrollo de un diálogo por la no repetición, impulsado la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. No se busca encontrar en este diálogo todas las respuestas —mucho menos las soluciones—, sino que haya una comprensión del caso como una expresión de las múltiples aristas del conflicto agrario en el país, que nos vincule como ciudadanos a la construcción de salidas para la no repetición. ¡Empecemos!





# Estudio de caso: Conflicto por la tierra en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó\*

A continuación, haremos la reconstrucción de un estudio de caso que permite dar cuenta de la complejidad que encierran los conflictos por la tierra en el país, la multiplicidad de actores que participan y lo difícil que resulta encontrar soluciones. La disputa por la tierra en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó es tal vez uno de los casos más documentados por la acción de las comunidades, el desarrollo de múltiples procesos judiciales que llegan a involucrar la Corte Constitucional y la acción investigativa de académicos y organizaciones no gubernamentales que han acompañado a las comunidades del territorio.

Esta reconstrucción tiene fines pedagógicos y en ningún momento busca dar cuenta exhaustiva de la complejidad histórica de este caso, sobre el cual puede realizarse una búsqueda más amplia de información en distintas fuentes documentales e incluso testimoniales.

\* Para la reconstrucción del caso fueron consultadas distintas fuentes, entre las cuales destacan la Resolución Defensorial 39, “Violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó-Chocó”, emitida por la Defensoría del Pueblo en junio del 2005 y el artículo “La memoria: Presente y perspectivas de Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó)” de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, publicado en la *Revista Semilla*, edición 34/35 de febrero del 2008.

## La cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó y sus pobladores

La cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó se ubica en el municipio de Carmen del Darién (Chocó), en el extremo nororiental de Colombia. Es parte del denominado Andén Pacífico, uno de los sitios de mayor biodiversidad en el mundo. La región ha estado habitada desde hace al menos tres siglos por pueblos originarios: poblaciones indígenas embera y waunana, y de la familia chibcha o macrochibcha, las poblaciones kuna, awa y eperara-siapidara, que en conjunto representan cerca de 64.000 indígenas, distribuidos en 241 comunidades y más de cien asentamientos. La población negra que también la habita fue traída desde África alrededor de 1690, esclavizada como parte del proceso de conquista española al Nuevo Mundo para trabajar en explotaciones mineras, de oro fundamentalmente.

Las comunidades afrocolombianas —que se hicieron libres con la abolición de la esclavitud en 1856— representan la mayoría en este territorio, siendo el 93 % de la población del Chocó, en dinámicas interculturales de territorialidad con la población indígena y el campesinado colonizador que empezó a llegar a la región durante las décadas de 1960 y 1970. Además de compartir una historia de esclavitud, marginalidad y lucha por la libertad, estas comunidades poseen su propia cultura, así como usos, tradiciones y costumbres que les dan identidad.

## Historia del conflicto por la tierra en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó

Las comunidades afrocolombianas asentadas en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó han luchado desde siempre por el reconocimiento, la protección y permanencia en su territorio.

Solo a partir de la Constitución de 1991, y la posterior expedición de la Ley 70 de 1993, pudieron avanzar en el reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras ocupadas por ellos ancestralmente.

Con la agudización del conflicto armado en la región hacia mediados de los años noventa, que empezó a interferir en la vida de las comunidades y desencadenó olas de desplazamiento forzado, los *Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó* solicitaron en 1997 al Estado el reconocimiento formal de la propiedad de las tierras colectivas como medida de protección de su territorio, su cultura y su permanencia.

En el 2000, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) tituló 46.084 hectáreas al Consejo Comunitario Curvaradó y 54.973 hectáreas al Consejo Comunitario de Jiguamiandó, con el fin de proteger la pervivencia e integridad cultural de las comunidades afrocolombianas allí asentadas. No obstante, la riqueza de estas tierras siguió siendo blanco del interés de empresarios y terceros.

Entre el 2001 y el 2003 estos terceros interesados, fundamentalmente *empresarios de la palma de aceite*, empezaron a realizar compras de tierras en el territorio colectivo titulado. Muchas de estas compras estuvieron mediadas por intimidaciones, asesinatos a *líderes y lideresas* y diversas presiones a propósito de las dinámicas de desplazamiento forzado desencadenadas por la confrontación armada, la fuerte presencia de *grupos paramilitares* en la región y la omisión en la respuesta del *Estado*.

A partir del 2004 se empezaron a conformar en la región empresas promotoras de palma de aceite como *Palmadó Ltda.*, *Palmura S. A.* y *Extractora de Bajirá*, entre otras, con fuertes vínculos con estructuras paramilitares que controlaban el territorio, como se demostró después en escenarios judiciales. Empresas como Palmadó Ltda. llegaron a comprar de manera fraudulenta más de 4500 hectáreas de tierra pertenecientes a comunidades afro, donde establecieron plantaciones de palma de

aceite. La Superintendencia de Notariado y Registro demostró que 17.720 hectáreas que pertenecían a las comunidades afro de Curvaradó y Jiguamiandó fueron adquiridas de manera ilegal con el visto bueno de la *Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó*.

Estas empresas también aprovecharon incentivos del Estado para sacar adelante sus proyectos agroindustriales, y convirtieron las pequeñas parcelas de comunidades afro en latifundios. Así las cosas, la región se fue desocupando de familias afrodescendientes campesinas para empezar a llenarse de palma aceitera.

Como parte de la misma estrategia de despojo, en el 2010 empezaron a llegar a la zona alrededor de *cien familias provenientes de otros municipios* del Chocó, Antioquia y Córdoba para asentarse en las tierras reclamadas por los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó. Los nuevos ocupantes llegaron atraídos por promesas realizadas por grupos armados sobre dádivas e incentivos económicos, y la legalización de esos predios a su favor.

Este escenario dificultó el impulso del proceso de restitución de tierras en la región. En el 2011 inició un censo con el fin de establecer con claridad quiénes habían habitado la zona históricamente y quiénes habían llegado a invadir las tierras amparados en las promesas de un mejor futuro. La esperanza iba avanzando así muy lentamente.

Por los lados de la justicia, en el 2013 se empezaron a tener algunas noticias. La Fiscalía logró esclarecer que las empresas Urapalma S. A., Palmura S. A. y la Extractora de Bajirá estaban bajo la dirección de Vicente Castaño; que Diego Fernando Murillo Bejarano, alias Don Berna, tuvo injerencia en la empresa Palmas S. A. así como Jesús Ignacio Roldán, alias Monoleche, la tuvo en Agropalma & Cía. Ltda. y Raúl Emilio Hasbún, alias Pedro Bonito, en Palmadó Ltda. Empresarios vinculados a estas empresas fueron condenados por los delitos de concierto para delinquir

agravado, desplazamiento forzado y ocupación de tierras de especial importancia ecológica. La decisión también ordenó la cancelación de escrituras fraudulentas de tierras destinadas para la siembra de palma.

Como se expone, las comunidades que integran los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó acumulan una lucha de más de dos décadas reclamando su *territorio colectivo* frente a múltiples amenazas que van desde la presencia de actores armados, la llegada de palmicultores que adquirieron tierra por vías fraudulentas y estrategias de repoblamiento dirigidas. A la fecha, continúan advirtiendo sobre la llegada de nuevos grupos armados, al parecer reductos de grupos paramilitares, que pretenden cuidar las tierras que deberían ser restituidas.



Para una lectura de contexto más amplia, véanse las páginas 70-83 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*



Para identificar posibles alternativas a casos como éste, véanse las páginas 155-163 del libro *Tierra: ¡tanta y tan lejos!*

## Actividad 1. Diálogo por la no repetición

*Actividad grupal.* En desarrollo de su mandato, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (creada por el Acuerdo de Paz firmado en el 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP) ha impulsado los *Diálogos por la no repetición*, escenarios de conversación con participación de actores diversos en busca de una comprensión integral de los factores y las causas que han facilitado la persistencia del conflicto, que ilumine propuestas para su no repetición.

A continuación, desarrollaremos un diálogo por la no repetición en torno a la disputa por la tierra en la cuenca de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó.

## **Momento 1.** Definición de los roles

---

Distribuir en el grupo los roles correspondientes a los siguientes actores:

1. Comisionado de la verdad, que hará las veces de facilitador del diálogo de acuerdo con el objetivo definido.
2. Participantes del diálogo, que representarán en el diálogo las posiciones del actor que les sea asignado. Los participantes del diálogo podrán ser:

### **Animados**

1. Liderazgos de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó
2. Estado colombiano
3. Familias campesinas provenientes de otros municipios
4. Grupos paramilitares

### **Inanimados**

1. Territorio colectivo afro
2. Palma de aceite

## **Momento 2.** Preparación de los participantes

---

1. El comisionado de la verdad preparará las preguntas orientadoras, establecerá un orden de intervención y revisará nuevamente el caso.
2. Los participantes del diálogo asignado revisarán el caso de acuerdo con su rol y se pondrán en disposición de asumir el espacio de diálogo desde los zapatos de los actores a quienes representan.

*Nota:* Se sugiere a los participantes ampliar la información sobre el caso con el fin de tener mayores elementos que les permitan asumir el rol asignado.

### **Momento 3.** Desarrollo del diálogo

---

1. Quien haga las veces de comisionado de la verdad presentará el objetivo del diálogo y la metodología por desarrollar:

#### *Objetivo del diálogo*

Reconstruir a múltiples voces la disputa por la tierra en la cuenca de Curvaradó y Jiguamiandó con el fin de identificar responsabilidades, impactos y propuestas para la permanencia de las comunidades afrocolombianas y la no repetición de lo ocurrido.

#### *Reglas básicas del momento de diálogo*

- Los participantes escucharán con atención los asuntos y preguntas planteados por el facilitador e intentarán atenerse a ellos.
  - Escuchar mutuamente de manera activa, con atención y respeto.
  - Prestar atención al límite de tiempo de sus intervenciones para permitir un diálogo plural y genuino.
  - No interrumpir y permitir que cada uno presente sus perspectivas de manera plena.
  - Invitación a ponerse en los zapatos del otro y a hablar con sensibilidad hacia sus opiniones y sentimientos.
  - Hablar desde el corazón, pero también desde la razón.
2. Desarrollo del diálogo en torno a tres preguntas orientadoras que cada participante deberá responder desde su rol:
    - a. ¿Qué papel tuviste en el desarrollo del conflicto por la tierra en la cuenca de Curvaradó y Jiguamiandó?
    - b. ¿Cuál crees que haya sido el motivo que desencadenó este conflicto?
    - c. ¿Qué actores tienen responsabilidad en lo ocurrido? ¿Cuál es su responsabilidad?

- d. ¿Consideras que el conflicto está resuelto? ¿Cómo evitar que la historia se repita? ¿Qué harías y qué crees que podrían hacer otros?
- e. ¿Qué sientes al escuchar a los demás?

#### **Momento 4.** Reflexión de cierre

---

1. ¿Cómo te sentiste representando tu rol?
2. ¿Cambiate de opinión sobre el caso después del ejercicio?

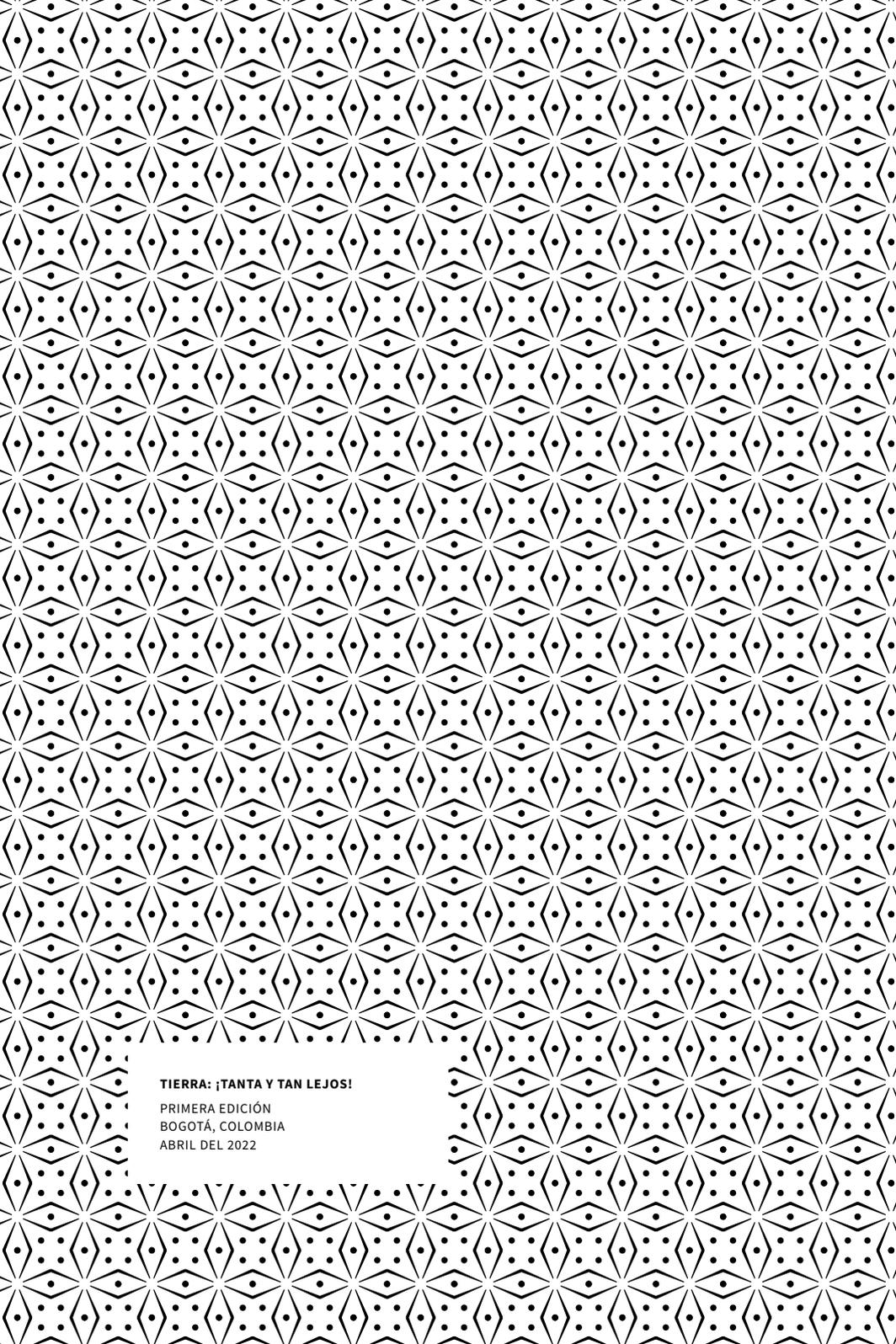
#### **Actividad 2.** De 1950 al 2000: la tierra, siempre la tierra

*Actividad individual.* Después de leer el caso, te invitamos a buscar y leer el cuento *Cenizas para el viento*, del escritor colombiano Hernando Téllez, publicado en 1950. En éste, el autor narra la experiencia de una familia campesina en el contexto político de su época, donde violencia y política eran ejercidas con el ánimo de despojar y acumular tierras.

A partir de la lectura, responde las siguientes preguntas:

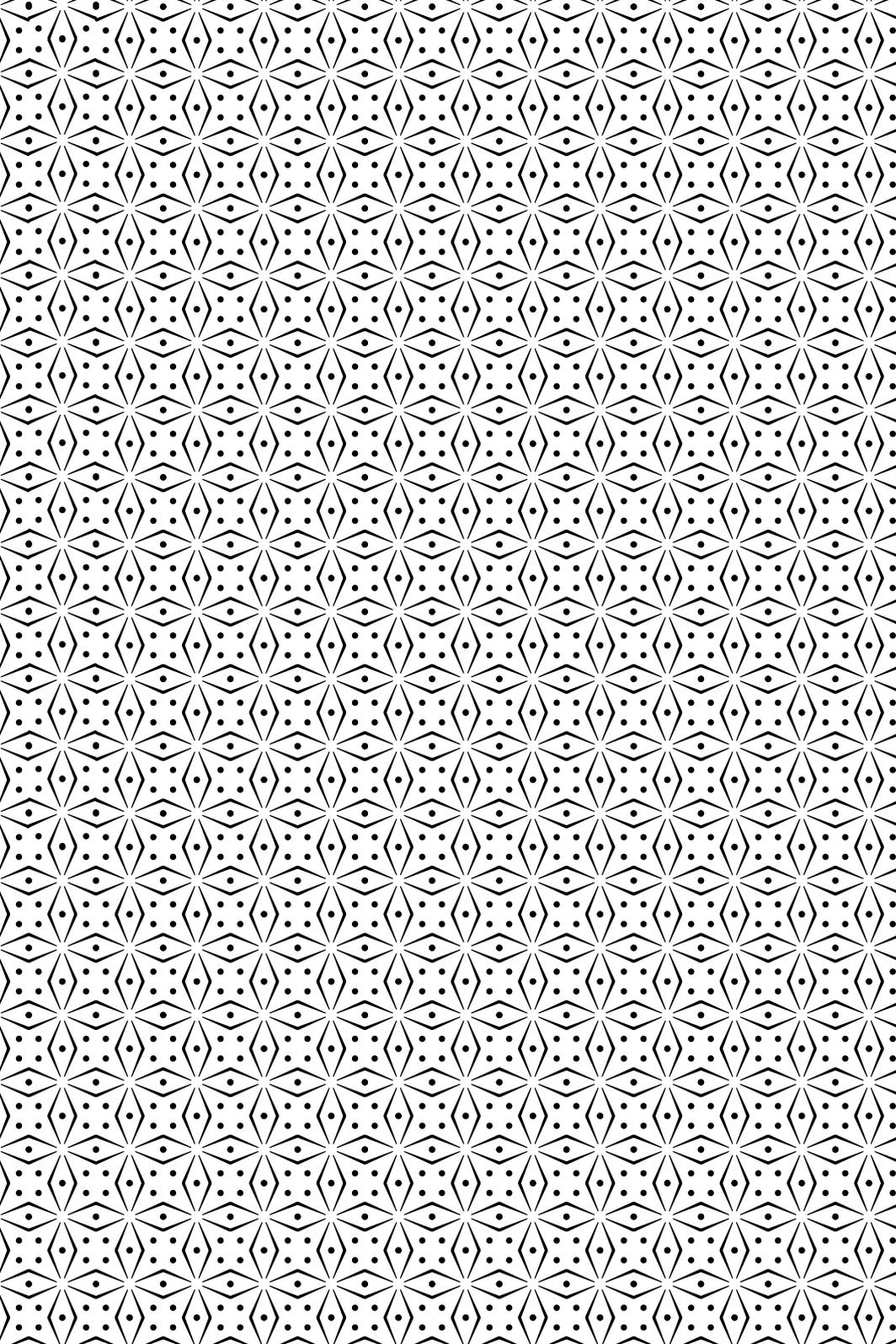
1. ¿Qué elementos comunes identificas entre el caso de Curvaradó y Jiguamiandó y el cuento *Cenizas para el viento* de Hernando Téllez?
2. Establece una relación, a manera de similitud, entre los personajes del cuento y los actores implicados en el caso de Curvaradó y Jiguamiandó. Explica las razones en cada caso.
3. ¿Qué te dice sobre el conflicto por la tierra en Colombia la distancia de más de cincuenta años entre las dos historias?
4. ¿Qué podemos hacer para aportar a la no repetición?

- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. 2008. “La memoria, presente y perspectivas de Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó)”. *Semilla*, n.ºs 34/35.
- Defensoría del Pueblo. 2005. Resolución Defensorial 39. Violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó-Chocó.



**TIERRA: ¡TANTA Y TAN LEJOS!**

PRIMERA EDICIÓN  
BOGOTÁ, COLOMBIA  
ABRIL DEL 2022





Además de las desigualdades sociales, Colombia se ha caracterizado por una elevada concentración de propiedad de la tierra que la ha encarecido y ha facilitado su uso inadecuado, realidades que solo podrán ser transformadas mediante la acción decidida de la ciudadanía. Sin embargo, en general los públicos urbanos desconocen los mundos rurales, lo que dificulta la intervención sobre esas realidades que afectan aspectos centrales de la vida cotidiana, como la seguridad, la alimentación, las condiciones ambientales y la identidad. *Tierra: ¡tanta y tan lejos!* y sus cartillas de apoyo aproximan al lector al significado de la tierra como nuestro espacio de vida y de historia, a sus particularidades geográficas, a su poblamiento, a las formas de apropiación y aprovechamiento de esta, a los conflictos surgidos por la exclusión del acceso a ella de grandes sectores de las poblaciones rurales, así como a algunas de las propuestas en relación con los conflictos económicos, políticos y ambientales de este entorno. Ilustran estos textos una cartografía básica, material estadístico y una bibliografía técnica básica, literatura, películas y documentales. Así, el libro y sus cartillas tienen el propósito de familiarizar al público general con esta problemática profundamente ligada al extendido conflicto armado del que el país trata de salir, y también motivar la incidencia de los lectores en las decisiones sobre la distribución, el acceso y el uso de la tierra.

**Darío Fajardo Montaña** (1945) es antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Master in Arts de la Universidad de California en Berkeley y doctor en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido consultor de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Mesa de Conversaciones de Paz de La Habana, Cuba, Presidencia de la República, 2014); oficial de programas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Colombia (2002-2007); consultor del Banco Mundial para el proyecto Zonas de Reserva Campesina (1998-2000); consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para el proyecto Zonas de Reserva Campesina (1996-1998); director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) (1990-1996); profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia (1985-2003) y profesor titular interino de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina (agosto de 1994 a noviembre de 1997). Es miembro numerario de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas y autor de libros sobre temas de territorio, violencia, construcción de paz, reforma agraria y medio ambiente. Actualmente se desempeña como profesor en la Universidad Externado de Colombia.

**Johana Silva Aldana** (1986) es abogada de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Javeriana. Es autora de artículos académicos y materiales de formación sobre conflicto agrario, justicia transicional y construcción de paz territorial.