



**Facultad de Estudios a Distancia**

**Programas de Educación a Distancia**



# **Problemas Rurales Colombianos**

**Presencia con Calidad e Impacto Social**

**Pedro León Peñaranda Lozano**

Rector

**María Eugenia Velasco Espitia**

Decana Facultad de Estudios a Distancia

# Tabla de Contenidos

Presentación

Introducción

Horizonte

## UNIDAD 1: Problemas Rurales en Colombia: Estructura Agraria en Colombia Violencia y Conflicto

Descripción Temática

Horizontes

Núcleos Temáticos y Problemáticos

Proceso de Información

1.1 CONSIDERACIONES HISTÓRICAS

1.2 LA AGRICULTURA EN COLOMBIA

1.3 LA NUEVA VISIÓN DEL DESARROLLO RURAL

1.3.1 Factores que Obstaculizan el Desarrollo Rural

1.4 LA APERTURA ECONÓMICA EN EL SECTOR RURAL

1.4.1 Apertura, Nueva Constitución y Estado

1.5 LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA SOCIEDAD RURAL EN EL MODELO NEOLIBERAL DE DESARROLLO

1.5.1 El Crecimiento de la Economía Campesina en Colombia

1.5.2 La Política del Desarrollo Rural

1.6 UN BALANCE DE LAS REPERCUSIONES DEL NEOLIBERALISMO Y LA APERTURA EN EL SECTOR RURAL

1.7 REFORMA AGRARIA O REFORMA RURAL

1.7.1 La Visión Clásica de la Reforma Agraria

1.7.2 El Contexto de la Reforma Agraria

1.7.3 Repensar los Esquemas de Reforma Agraria Frente a los Cambios

1.7.4 Reformas de Vieja y Nueva Generación

1.8 DESPLAZADOS Y POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA

1.8.1 Desplazados y Procesos de Paz

1.8.2 Contexto del Desplazamiento Rural en Colombia

1.8.3 Corrientes y Dinámicas del Desplazamiento

1.9 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR VIOLENCIA

1.9.1 Cambios que Produce la Violencia y el Desplazamiento en Sociedades Locales

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Colombia Treinta Años de Recrudescimiento de Conflicto

1.10 PLAN COLOMBIA

1.10.1 El Plan Colombia o el Fundamentalismo Estadounidense en la Lucha

Antidrogas: Carlos Betancourt, Héctor Martínez.

Proceso de Comprensión y Análisis

Solución de Problemas

Síntesis Creativa y Argumentativa

Autoevaluación

Repaso Significativo

ANEXO: Los Desplazados Internos por la Violencia: Un Problema Fundamental en Colombia

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

## Presentación

La educación superior se ha convertido hoy día en prioridad para el gobierno Nacional y para las universidades públicas, brindando oportunidades de superación y desarrollo personal y social, sin que la población tenga que abandonar su región para merecer de este servicio educativo; prueba de ello es el espíritu de las actuales políticas educativas que se refleja en el proyecto de decreto Estándares de Calidad en Programas Académicos de Educación Superior a Distancia de la Presidencia de la República, el cual define: “Que la Educación Superior a Distancia es aquella que se caracteriza por diseñar ambientes de aprendizaje en los cuales se hace uso de mediaciones pedagógicas que permiten crear una ruptura espacio temporal en las relaciones inmediatas entre la institución de Educación Superior y el estudiante, el profesor y el estudiante, y los estudiantes entre sí”.

La Educación Superior a Distancia ofrece esta cobertura y oportunidad educativa ya que su modelo está pensado para satisfacer las necesidades de toda nuestra población, en especial de los sectores menos favorecidos y para quienes las oportunidades se ven disminuidas por su situación económica y social, con actividades flexibles acordes a las posibilidades de los estudiantes.

La Universidad de Pamplona gestora de la educación y promotora de llevar servicios con calidad a las diferentes regiones, y el Centro de Educación Virtual y a Distancia de la Universidad de Pamplona, presentan los siguientes materiales de apoyo con los contenidos esperados para cada programa y les saluda como parte integral de nuestra comunidad universitaria e invita a su participación activa para trabajar en equipo en pro del aseguramiento de la calidad de la educación superior y el fortalecimiento permanente de nuestra Universidad, para contribuir colectivamente a la construcción del país que queremos; apuntando siempre hacia el cumplimiento de nuestra visión y misión como reza en el nuevo Estatuto Orgánico:

**Misión:** formar profesionales integrales que sean agentes generadores de cambios, promotores de la paz, la dignidad humana y el desarrollo nacional.

**Visión:** la universidad de Pamplona al finalizar la primera década del siglo XXI, deberá ser el primer centro de educación superior del oriente colombiano.

## Introducción

El módulo busca a través de sus contenidos generar conciencia colectiva crítica a la problemática rural Colombiana y el conocimiento de aspectos y elementos históricos-sociales que han matizado en los últimos treinta años del siglo XX.

El educador Colombiano tiene la misión de hacer parte importante de la formación del hombre que necesita la sociedad colombiana, en el que hacer de una democracia participativa que fomente la libertad y la diversidad cultural como proyecto de vida.

Reconocer y trascender nuestra realidad en condición de proyectar cambios significativos en la estructura social rural Colombiana se hace necesario en los actuales momentos de la vida Nacional. No podemos seguir de espalda a la realidad Nacional, y a sus conflictos desgarradores en las zonas rurales, ya que representan un sector apreciable de talento humano y fabricación de productos básicos en la cadena alimenticia de los Colombianos. De lo contrario significa enterrar las esperanzas y aspiraciones de una gran población que sufre los embates de la marginalidad y ausencia estatal en todos los ordenes y especialmente en la cobertura educacional. Si conocemos y reflexionamos sobre los problemas que nos aquejan podremos proyectar y pensar un país en condiciones mejores y favorables.

La situación de violencia y guerra escalada que atraviesa el país ha recaído en gran medida sobre la población rural y estructura Agraria, a pesar del progresivo aumento de la urbanización de la sociedad Colombiana, nuestras raíces y economía están sustentadas en lo rural y producción agrícola y Pecuaria.

Se abordan temas como el fenómeno del desplazamiento, el narcotráfico, la violencia y las políticas socioeconómicas enmarcadas en la era de la Globalización y políticas neoliberales que han afectado la estructura rural en todas sus manifestaciones y relaciones sociales.

Los contenidos del módulo se sustentan en dos ejes o núcleos temáticos que se consideran importantes en el análisis de lo Rural: Desarrollo y Economía Rural, y Situación Socio-política de la Población Rural.

Es preciso acotar que los contenidos del módulo son herramientas de trabajo que deben confrontarse y fortalecer con relación a cada contexto y situación. La realidad regional rural Colombiana es compleja y contradictoria. Por tanto requiere tratamiento y lectura particular en relación con cada realidad determinada. Por tal motivo es necesario que el estudiante-profesor, se apropie de textos, documentos e investigaciones pertinentes, que fortalezcan su proceso de formación–cualificación.

El módulo es tan sólo una herramienta de trabajo, que aporta contenidos y conceptos a desarrollar de manera crítica y reflexiva con relación a conocimientos adquiridos en su labor profesional y contacto directo con la realidad de una comunidad determinada.

## Horizonte

Orientar el desarrollo de experiencias de aprendizajes teórico-prácticos que permitan al estudiante de licenciatura en educación básica, lograr las competencias necesarias en el conocimiento de la problemática social y económica del sector rural Colombiano, azotado por la desigualdad social, la impunidad y la poca presencia institucional del gobierno Colombiano.

# UNIDAD 1: Problemas Rurales en Colombia: Estructura Agraria en Colombia Violencia y Conflicto.

## Descripción Temática

La primera unidad comprende temas relacionados entre sí, que sustentan la problemática del sector rural en sus diferentes aspectos que lo constituyen.

Se presenta inicialmente una visión general de los factores intrínsecos y extrínsecos que moldea la realidad social del sector rural y las políticas de gobierno orientadas a la solución de los problemas más apremiantes de la comunidad rural.

Los contenidos temáticos que se abordan en la primera unidad, intentan ubicar y acercar al estudiante, en un contexto histórico específico, que recoge los criterios y elementos significativos que han propiciado el estado actual del sector rural Colombiano con sus grandes contradicciones. Además las diferencias existentes entre reforma agraria y reforma rural en el contexto rural Colombiano.

La unidad desprende dos núcleos temáticos fundamentales:

- Situación de la agricultura en Colombia, desarrollo rural, apertura económica y neoliberalismo
- Situación política y social del sector rural: desplazamiento, narcotráfico, plan Colombia, violencia armada y conflictos rurales.

## Horizontes

- Inferir las causas históricas del problema rural Colombiano en los últimos treinta años del siglo veinte y las perspectivas para el próximo milenio.
- Analizar los obstáculos que imposibilitan el desarrollo del sector rural Colombiano.
- Comprender los procesos de Globalización y políticas neoliberales desarrollados en el sector rural.



## **Problemas Rurales Colombianos**

---

- Analizar los contenidos sociales y económicos de la política de gobierno en relación con la reforma agraria y rural Colombiana.
- Identificar los factores desestabilizadores del sector rural Colombiano.
- Analizar las causas y consecuencias del plan Colombia en el sector rural.

## **Núcleos Temáticos y Problemáticos**

- Consideraciones históricas
- La agricultura en Colombia
- La Nueva Visión del Desarrollo rural
- La apertura económica en el sector rural
- Economía campesina y sociedad rural
- Neoliberalismo y apertura en el sector rural
- Reforma rural y reforma agraria
- Desplazamiento y población rural
- Desplazamiento y violencia
- Plan Colombia, narcotráfico

## **Proceso de Información**

En la primera parte de la unidad se analizan los elementos teóricos–conceptuales constitutivos de sector rural Colombiano. Haciendo énfasis en las condiciones históricas de las tres últimas décadas del siglo XX, en relación con las políticas de gobierno y los cambios en estructura rural y agraria a los ojos de las políticas neoliberales y descentralización.

En la segunda parte de la unidad el estudiante encontrará elementos conceptuales necesarios para abordar los problemas y conflictos por los que pasa la comunidad rural Colombiana. El alumno con los elementos teórico-conceptuales necesarios estará en disposición de analizar y argumentar con suficiencia las características y complejidad del sector rural Colombiano.

Esto lo llevará a formular interrogantes y preguntas inteligentes sobre las causas y efectos de los factores internos y externos que permean la comunidad rural. Estará en condiciones de indagar y profundizar sobre las políticas institucionales que se han aplicado en el sector rural y precisar los alcances de las mismas en el ámbito educativo, económico, y social.

Con los elementos anteriores, como alumno podrá desarrollar y ejecutar actividades como las que siguen:

## Problemas Rurales Colombianos

---

- Teniendo en cuenta el contexto de su comunidad, construir un concepto sobre lo que comprende por sector rural y sector agrario teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la misma.
- Indagar en la región, las políticas agrarias que se adelantan y qué entes institucionales y descentralizados lideran e incentivan políticas de desarrollo social.
- Analizar las políticas de los dos últimos gobiernos con relación al sector rural y los alcances de las mismas en la solución de los problemas rurales.
- Elaborar un álbum u hemeroteca, relacionado con los avances de la región en materia de desarrollo tecnológico, educativo y desarrollo humano.
- Indagar sobre el fenómeno del desplazamiento en la región, sus características, población vulnerable y sistema de atención a la familia desplazada.
- Teniendo en cuenta la situación en la región y el país en general, que diferencias y similitudes se establecen entre desplazamiento forzado y marginalidad.
- Buscar y analizar el documento del plan Colombia, en todos sus componentes y realizar un escrito donde aporte elementos críticos al mismo y los alcances positivos y negativos que percibe a mediano y largo plazo en el sector rural específicamente.
- Tener en cuenta apreciado estudiante, en el desarrollo de las actividades, las evidencias concretas que le dan solidez a su trabajo pedagógico y de campo.

### 1.1 CONSIDERACIONES HISTÓRICAS

Los conflictos internos que ha producido el país a través de la Historia han marcado el desarrollo de la sociedad Colombiana. Los grandes conflictos se han llevado acabo en la comunidad rural (revolución de los Comuneros siglo XVIII, luchas de independencia siglo XIX, Guerra de los 1000 días, Masacre de las bananeras, violencia política de mediados del siglo XX, entre otras). Situación que no ha cambiado en los momentos actuales.

Los problemas Rurales en Colombia aparecen con mayor fuerza a mediados del siglo XIX, con la circulación y producción mercantil en el Ámbito Rural mediados por dos hechos históricos significativos: "la revolución de medio siglo adelantada por comerciantes, artesanos y esclavos contra la aristocracia terrateniente. Esta época esta marcada por una proliferación de ideas "liberales" que permitieron un desarrollo en las artes, comercio, transporte, educación y tecnología, además se abolió la esclavitud, el estanco del tabaco, se suprimieron los resguardos indígenas impuestos y un sin número de prebendas dadas por siglos a la religión Católica. El otro hecho histórico importante fue la colonización Antioqueña dada por la producción cafetera que generó La acumulación de capital dándole la mano al desarrollo capitalista en el país.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Estos hechos históricos permitieron la liberación de la fuerza de trabajo (indígenas

- esclavos - campesinos), en el sector rural, el desarrollo de las vías de comunicación (fluvial, ferrocarril) involucradas con el comercio internacional, al intercambio mercantil, expansión e importación de mercancías, bienes y servicios.

La colonización Antioqueña, expandió el comercio y permitió el desarrollo de la pequeña y mediana producción mercantil que tiene su base en la comunidad rural.

En Colombia no se llevó a cabo una “revolución burguesa clásica”, sustentada en la burguesía Industrial, sin que se gesta una gran “burguesía” comercial con grandes intereses con el capital Norteamericano y el sector rural terrateniente.

Derrotados los radicales liberales, el gobierno de Nuñez y Caro llamado “Regeneración”, derogan la constitución federalista de 1863 y promulgan la constitución centralista de 1886 que regula gran parte de la vida Nacional en el Siglo XX.

El gran conflicto de inicios del siglo XX la guerra de los Días es producto de la pugna por el poder de los grandes partidos tradicionales en Colombia con intereses diversos y que Trunco con una verdadera Revolución democrática burguesa en Colombia.

La toma del poder político por parte de los liberales en los años 30 del siglo XX Olaya Herrera (1930-34), coincidió en el nacimiento del movimiento obrero (partido comunista) y campesino (ligas campesina-UNIR) que Jalonan las reivindicaciones de las clases populares y naciente proletariado.

Pero en el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-38) llamado “Revolución en Marcha”, quien establece la ley 200 de 1936, que reglamenta la propiedad Rural basada en la explotación económica.

Esta política de López contó con el apoyo del sindicalismo y la comunidad campesina pero su carácter reformista se vio mermado en su segundo gobierno (1942-1945) cuando dimitió del mismo, dando paso al gobierno de Alberto Lleras Camargo y a la apertura de una época de contradicciones y luchas partidistas que facilitan la violencia civil en Colombia en años 50 y a su vez permiten la creación de los primeros Movimientos Campesinos contra el gobierno de turno y que hoy conocemos como la Guerrilla de la FARC. Y además movimientos creados posteriormente ELN, Convivir, Paramilitares, entre otros.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

En los últimos 40 años en Colombia han incrementado los conflictos Rurales debido a factores como la violencia, pobreza, guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico.

Las diferentes reformas rurales no han dado respuesta a los problemas estructurales de la comunidad campesina mas necesitada, ya que han sido medidas coyunturales y de gobierno, más no políticas agrarias de Estado que mantengan una dinámica y desarrollo reticulado y armónico que responda a las necesidades sociales.

Colombia vive en la actualidad grandes conflictos y que tienen su germen en la zona Rural, motivados por hechos como:

- La poca presencia Institucional.
- Políticas Agrarias que favorecen intereses de clase y que no cubren las necesidades del campesinado rural empobrecido.
- Baja cobertura de producción y mercadeo para el campesino pequeño y mediano dedicado al mercado interno.
- Carencia de una política consistente con relación a la Reforma Agraria
- Insuficiente desarrollo y Asistencia Técnica y financiera en el sector rural
- Carencia de Política de bienestar social (educación, salud, recreación vías de comunicación servicios públicos, entre otras)
- Desplazamiento dado por diversas causas (violencia, pobreza, marginalidad).
- Narcotráfico
- Apertura económica (neoliberalismo, globalización) que ha sacado el empleo y la producción en el sector rural.
- Plan Colombia.

Estos hechos serán analizados y detallados en el transcurrir de los contenidos del módulo con el ánimo de conocer los grandes problemas Rurales en Colombia.

### **1.2 LA AGRICULTURA EN COLOMBIA**

La producción y provisión de alimentos ha sido una preocupación constante de la humanidad a través de los tiempos. Con ellos se han suplido necesidades básicas, se ha estimulado los asentamiento humanos y el progreso tecnológico.

En América Latina y el Caribe entre 1950-1995 se incremento el proceso migratorio campo - ciudad, de manera desordenada generando una acelerada urbanización–

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Las naciones unidas (ONU) prevé que para el año 2025, dos Tercios de la población mundial vivirá en las ciudades. Situación que indica la presión que se ejerce sobre la producción alimentaria en el mundo.

Colombia era un país autosuficiente en cultivos básicos (maíz, arroz, sorgo, soya entre otros); situación que fue cambiando en la época de los 80, en parte por las políticas de apertura propiciadas por la globalización y el neoliberalismo, la violencia escalonada, bajo capital humano, tecnológico y financiero. Pero el flagelo que ha golpeado con mayor fuerza el sector rural Colombiano ha sido el "narcotráfico" fenómeno que ha perneado la economía Colombiana y que por su poder económico ha seducido al campesino para que amplíe la frontera agrícola hacia este sector de producción ilegal.

Las transformaciones que se han presentado en América Latina a partir de los años 50 del siglo veinte, han sido un proceso excluyente y desigual de modernización, no de desarrollo sostenible.

Este proceso que ha partir de la década de los 80 se ha generalizado tiene sus características comunes y diferentes ya que estas responden a la heterogeneidad de la región en el ámbito de lo económico, político y socio cultural.

Colombia en la ultima década del siglo XX, mantiene una amplia intervención estatal en los procesos económicos del país, centrada en una política endógena de desarrollo y un débil enlace con los recursos internacionales.

El sector rural Colombiano evidencia en la última década una distancia enorme entre las metas de desarrollo y bienestar social y las posibilidades reales de alcanzarlas. El modelo económico del país en la última década, ha debilitado el sector rural en mayor fuerza.

### **1.3 LA NUEVA VISIÓN DEL DESARROLLO RURAL**

Las concepciones del desarrollo en general y del desarrollo rural en particular se han ido modificando, en la medida en que se percibe la complejidad y diversidad de la realidad y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Diversas escuelas de pensamiento económico y social hacen sus

aportes, tejiendo así diferentes explicaciones y posiciones teóricas (Corredor 1992 y Jordán 1989), sin que sea posible un consenso, el cual tampoco es deseable.

Es evidente que en las sociedades rurales se han presentado cambios estructurales debidos, en buena parte, al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen

## Problemas Rurales Colombianos

---

necesario analizar lo rural de diferente manera y que las definiciones y estrategias de desarrollo se adapten a dichas modificaciones. Los procesos de globalización económica con sus particularidades en cada país, generan o enfatizan las diferencias norte, sur, entre países desarrollados y no desarrollados.

Las ventajas competitivas se constituyen en el elemento clave que cada país o cada región debe fomentar y consolidar para configurar sus estrategias de desarrollo en relación con el resto del mundo. Igualmente se hacen mucho más evidentes las interconexiones entre el desarrollo económico en general y el desarrollo rural en particular, y más específicamente las políticas de desarrollo en general y las de desarrollo rural.

En este nuevo contexto, es necesario definir el desarrollo rural, en sentido amplio, como:

“Un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de formas más generales al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales” (Ceña 1993).

El medio rural es entendido como:

“El conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, artesanías, industrias pequeñas y medianas, comercios y servicios), en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados” (Ceña 1993).

Además de las actividades citadas, están también la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de los recursos naturales y el turismo. El medio rural es, entonces una entidad socioeconómica en un espacio geográfico, con cuatro componentes básicos (Ramos y Romero 1993):

- Un territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económicas.
- Una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo.
- Un conjunto de asentamiento que se relacionan entre sí y con el exterior, mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación.

## Problemas Rurales Colombianos

---

- Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado.

A ese espacio rural se le asignan, hoy día como funciones básicas:

- Equilibrio territorial, para contrarrestar los efectos de desdoblamiento inducidos por el fenómeno de concentración urbana o por fenómenos como el desplazamiento forzoso en países como Colombia.
- Equilibrio ecológico pues debe contribuir a la preservación de los ecosistemas.
- Producción de paisaje de calidad, abierto y natural, en contraposición al cerrado, artificial y crispado paisaje urbano y que se convierte, en la actualidad, en una necesidad.
- Producción de recursos, como el agua limpia, recurso natural cada vez más escaso y cuya producción, mantenimiento y conservación recae casi siempre, en los pobladores rurales.
- Soporte de actividades de solaz esparcimiento y recreo al aire libre, ampliamente demandadas por una sociedad mayoritariamente urbana y que ha empezado a tomar importancia por parte de la población que quiere mirar de nuevo a lo rural.
- Usos agrarios no alimentarios, dirigidos, por ejemplo, a la producción de fibras textiles o a la obtención de productos energéticos. Sumidero de contaminación del aire, del agua y del suelo (Ramos y Romero 1993).

De estas dos definiciones surgen varios elementos importantes:

El concepto de desarrollo, aunque sigue marcado por su equivalencia con la acumulación, la industrialización y el consumo, ha estado cuestionado por el reto de la equidad. El desarrollo rural, en particular, debe buscar la equidad territorial, de género y social en el acceso a bienes, servicios y demás beneficios del desarrollo. La equidad es una meta que, en los albores del siglo XXI, está aun muy distante, ya que los procesos de conservación de la riqueza y de los medios de producción siguen siendo factores que prevalecen. Por ello, en la raíz de lo que se puede considerar como desarrollo esta la comprensión de lo que es la pobreza como su antítesis. Dicho de otra manera, la persistencia de la pobreza "es un desafío al modelo general de desarrollo y el mayor condicionante a la construcción de una sociedad rural estable" (ICA 1998).

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

El espacio rural es un espacio interrelacionado con el Urbano. Por esto es necesario romper la dicotomía entre el desarrollo rural y el urbano, es decir romper con la idea generalizada de que lo rural es lo atrasado y lo urbano es lo desarrollado. Hoy día las articulaciones urbano rurales van más allá del hecho de que el sector rural sea el proveedor de alimentos de las zonas urbanas. Se reconoce que el medio rural ofrece otros bienes y servicios a la sociedad en su conjunto (urbano - rural), y desempeña otras funciones, no valoradas tradicionalmente, como son las expuestas anteriormente; dicho de otra manera, existe una serie de relaciones entre el sector rural y el urbano dadas por medio de flujos comerciales de bienes y servicios, de flujos financieros y de flujos de recursos naturales y humanos (Ceña 1993).

En esta medida, los problemas y crisis del sector rural afectan el equilibrio de las zonas urbanas, lo que lleva a plantear que "el futuro de las áreas urbanas sólo será positivo si se mejora la calidad ambiental en sentido amplio" (Ramos y Romero 1993).

Lo rural trasciende lo agrario. En el medio rural se desarrollan además de las actividades propiamente agropecuarias, actividades artesanales, forestales, industriales, agroindustriales y de turismo; por tanto los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades rurales.

Una concepción amplia del desarrollo rural implica la necesaria intervención del Estado, debido entre otros factores, a que el mecanismo de los mercados no siempre funciona eficientemente por las imperfecciones de los mismos (monopolios, falta de información, restricciones en la movilidad de los recursos) y no siempre considera algunos costos y beneficios como son los ambientales y sociales, por ejemplo. También es necesaria la intervención del Estado en el control y cohesión territorial, así como en la búsqueda de la estabilidad social y política del país.

En el sector rural donde "se sitúa la actividad guerrillera así como también la producción de cultivos ilícitos, importantes movimientos de poblaciones se dan en el sector rural hacia las ciudades y zonas de colonización con graves repercusiones humanas y sociales, y buena parte de la violencia y las masacres tienen allí su ocurrencia". Con limitadas excepciones las fronteras nacionales están constituidas por amplios territorios relativamente vacíos, con población y actividades económicas dispersas.

Hoy es claro que regiones importantes y además estratégicas en una solución de largo plazo, están dominadas por fuerzas por fuera de la institución, son el factor



## **Problemas Rurales Colombianos**

---

más peligroso de desestabilización y sólo con una solución integral al tema de lo rural se puede lograr su recuperación para la nación (IICA 1998).

En Colombia se han ido dando procesos de configuración territorial y de gobernabilidad marcados, en los últimos tiempos, por la descentralización política administrativa y fiscal, en cuyo desarrollo han jugado un papel fundamental los principios consignados en la constitución política de 1991 y las normas desarrolladas con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales. En este contexto representan un papel activo y protagónico los diferentes actores locales, entre los cuales es necesario mencionar a las ONG, que han dirigido sus esfuerzos hacia la construcción de un desarrollo autóctono y han ido creando nuevas acciones de desarrollo alternativo.

El concepto de sostenibilidad está muy relacionado con el desarrollo rural e implica no sólo sostenibilidad de recursos naturales, sino también económica, política, social y cultural. Conlleva la articulación de los espacios micro y macro y los tiempos inmediatos con el largo plazo. La necesidad de conciliar desarrollo con sostenibilidad y con diversidad se constituye ahora en uno de los principales temas de análisis que están removiéndose los paradigmas convencionales.

En la nueva conceptualización del desarrollo rural está presente el reconocimiento de la diversidad en sus diferentes manifestaciones, lo que exige políticas, planes, programas y proyectos diferenciados que respondan a una visión con equidad de género y que puedan dar respuesta a una realidad heterogénea, especialmente en el sector rural.

Las nuevas tendencias del desarrollo rural se están centrando alrededor del concepto de "empoderamiento" de las comunidades campesinas, que significa no sólo que los pobladores rurales y las distintas organizaciones estén dotadas de poder para ejercitar sus derechos frente al Estado, sino que extiende esa dotación de poder "por la vía del mejoramiento de la infraestructura, tanto física como social, con el objetivo de acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento". Esta visión implica mirar más a la región o al sistema mayor y menos a la finca o a los proyectos individuales (Mascardi 1996).

### **1.3.1 Factores que Obstaculizan el Desarrollo Rural**

El proceso de desarrollo económico, en general, y en Colombia no escapa a esa situación, se ha basado en una relación desigual entre las áreas urbanas y las zonas rurales. A pesar de la enorme dependencia de la economía nacional de la producción agropecuaria, en especial de la agricultura, gracias a la adopción de los modelos de desarrollo que privilegiaban lo urbano-industrial, el sector rural ha

## Problemas Rurales Colombianos

---

sido tratado marginalmente, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas de carácter sectorial y sin tener en cuenta la totalidad de sus potencialidades de desarrollo y menos aún, el espacio propio para el surgimiento de inconformidad entre los diferentes sectores. Esta inconformidad social se ha traducido en la aparición de fenómenos que sólo hoy día empiezan a ser tomados en cuenta, como factores determinantes del tipo de desarrollo al que se puede llegar. Estos factores son algunos de larga trayectoria como la violencia política partidista y la guerrilla y otros de más reciente aparición, pero que de alguna forma derivan de las anteriores, como son el narcotráfico, el paramilitarismo y el desplazamiento de la población civil.

“En el campo colombiano se observa una combinación paradójica entre grandes potencialidades, grupos de actividad económica y social de gran importancia para toda la economía nacional, y procesos absolutamente indeseables de exclusión, miseria y violencia que se agudizan cada vez más. La situación actual del sector rural, muestra cómo en él convergen múltiples fenómenos con una gran capacidad de desestabilización de todo el conjunto del desarrollo nacional. De hecho el sector rural Colombiano se ha convertido en el escenario en el cual se concentran en mayor medida las condiciones de pobreza, de desigualdad, de violencia, de desestabilización y pérdida de fortaleza de las instituciones políticas y del Estado.

La aparición con gran fuerza de la economía del narcotráfico, la profundización del conflicto guerrillero, las expresiones de respuesta de autodefensas y grupos paramilitares son ejemplos del deterioro de los mecanismos de desarrollo de ese sector rural colombiano.

Esta contradicción puede asociarse con una afirmación fuerte y es que en general en la sociedad colombiana ha existido una falta de comprensión del sector rural y por lo tanto, en el momento de establecer los derroteros de todo el modelo de desarrollo, no se ha sido consecuente con esa importancia relativa del sector. (Echeverry y Ribero 1998.Pag:7).

Se hace necesario, entonces, encontrar respuestas que lleven a conciliar la importancia del sector y su potencialidad con el estado de crisis, conflicto y pérdida de Gobernabilidad. Es decir hay que pasar de los ajustes marginales a una visión más estructural que involucre una concepción de desarrollo nacional.

Asimismo implica la Operacionalización de los procesos de descentralización político administrativa y financiera y conlleva la determinación autónoma de procesos de desarrollo local, por parte de las municipalidades con la participación de los diferentes actores rurales.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En esta perspectiva, se hace énfasis en apoyos localizados en programas de capacitación de los hombres y las mujeres del campo, con el fin de garantizar la movilidad de los factores y estimular una mayor diversificación del ingreso rural.

Los elementos que dificultan un verdadero desarrollo rural provienen tanto de parte de las distintas entidades del Estado como de las propias comunidades y se pueden identificar las siguientes causas:

- Falta de integridad de las políticas públicas: la falta de continuidad de las políticas y la libre interpretación que sobre las mismas aplican las distintas administraciones, dificulta establecer expectativas homogéneas y líneas de acción claras y permanentes frente al desarrollo rural, así como mensajes consistentes frente a entidades territoriales y comunidades.
- Los vínculos entre las políticas, los programas del estado y los intereses de la población rural son todavía muy deficientes, derivados de una falta de retroalimentación que permita la reformulación de políticas y el rediseño de programas, con base en las prioridades de las comunidades rurales. Esto genera, a su vez una llegada desarticulada de muchos de los programas a las localidades. (MINIAGRICULTURA; 1996).
- Debilidad en la participación: debido a que la democracia local mantiene aún altos niveles de superficialidad es necesario consolidar formas organizativas propias, proporcionarles información suficiente y oportuna y dotarlas de instrumentos de control y acompañamiento a la gestión del Estado.
- Limitaciones en la planificación: los municipios carecen de una cultura que les permita pensar y aplicar políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo.
- El desarrollo rural siempre ha sido planificado de una manera vertical y centralista y las comunidades y autoridades no han jugado en él un papel decisivo. Casi nunca se ha dado articulación entre lo urbano y lo rural, privilegiando, con frecuencia lo primero, alterando así una sana política de planificación integral (MINAGRICULTURA 1996).

La concentración en la tenencia de la tierra: a pesar de que el intento de reformas agrarias lleva más de 30 años en Colombia, en vez de producirse la redistribución equitativa de la misma entre los pobladores del campo, se ha llegado a niveles escandalosos de concentración en pocas manos. Esto se debe a la recomposición del latifundio ganadero, pero sobre todo a la compra de tierras por parte de los narcotraficantes, la cifra parece que supera en mucho los cinco millones de hectáreas. En los últimos quince años los narcotraficantes han comprado tierra en 409 municipios, el 42% del total nacional y muchas de esas tierras son de las mejores para la producción.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Entre 1988 y 1995 el proceso de concentración de la tierra arroja las cifras que aparecen en el cuadro 1. No sólo se ha concentrado la tierra en manos de narcotraficantes y se ha fortalecido el latifundio sino que el minifundio sigue teniendo gran importancia en el país, con predios cuyas áreas son muy inferiores a las establecidas como unidad agrícola familiar.

Cuadro 1

Colombia concentración en la propiedad de la tierra  
1988-1995.

Rango de tamaño	%de fincas 1988	%de fincas 1995.	% del área 1988.	% del área 1995	%en uso agrícola 1988.	% en uso agrícola 1995.
0-5 ha.	48,5	46,8	3,7	3,2	49,4	38,6
5-20 ha.	28,5	27,5	11,4	9,9	32,9	22,9
20-50 ha.	11,6	12,8	14,4	13,8	18,3	12,7
50-200	9,4	10,2	34,8	33,3	10,6	6,9
Más de 200 ha.	2	2,8	35,7	39,9	7,5	2,5

Fuentes Valderrama, Mario, Y Cols. Agenda de economía Campesina y desarrollo. En Misión rural Colombiana 1998. Citado a: Ministerio de Agricultura. Encuesta PENAFO, 1998, DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria, 1995.

Notas para 1995 el rango de tamaño hace referencia al "tamaño en el segmento de la parcela" para pedazos de segmento de muestra no mayores a 1.200 ha.

La mayoría de las tierras del narcotráfico se han dedicado a la ganadería extensiva, dejando de lado su uso agrícola, bien sea en actividades de economía campesina, agricultura empresarial o lo que es más grave aún, las áreas de bosques.

Esta compra de tierras por narcotraficantes no sólo ha elevado la concentración de la propiedad, recomponiendo el latifundio, sino, ha contribuido al desplazamiento forzoso de campesinos hacia las ciudades y hacia las zonas de colonización. Por otra parte, al pagar precios muy por encima de los del mercado por esas tierras se distorsiona el valor de las mismas y se desestima la inversión por parte de otros agentes.

## Problemas Rurales Colombianos

---

La violencia generalizada: aunque el primer punto hace también parte de esta, es importante destacar que la violencia política parece avanzar, más que retroceder en el país. En 1994 se estableció presencia guerrillera en 569 municipios de los 1.074 existentes y ha incrementado su presencia en las zonas andina y cafetera, en más de un 40% entre 1985 y 1999.

Cuadro 2  
El minifundio en Colombia.  
1994.

Departamentos	Predios en minifundio	Área en minifundio	Total de predios	Área total(ha).	% predios	% área.
Amazonas	328	6.789.	383	24.578.	85.64.	27.62.
Antioquía	294.557.	1.179.682.	348.891.	7.453.700.	84.43.	15.83.
Arauca	21.668.	622.562.	30.474.	2352.802.	71.10.	26.46.
Atlántico	9.617.	49.241.	13.876.	288.240.	69.31	17,06
Bolívar	31.223.	255.434.	47.21.	2.028.246.	94.53.	12,59
Boyacá	443530	868409	469187	219304	9453	3954
Caldas	64.160.	145864	77423	735,24	82,87	1984
Caquetá	23.059.	855740	33655	2553.177.	68.52.	33.52.
Casanare	11.314...	117904	18474	2.702.991.	61.24.	4,36
Cauca	221.465.	655587	233458	2787.960.	94,86	23.51.
Cesar	15949	174982	30258	2.207.039	51,21	
Chocó	12039	77569	16906	286.990.	71,21	27,03
Córdoba	61 146	312541	86901	2.272.251.	70,36	13.75.
Cundinamarca	308273	563273	366806	2.248.092.	84,04	25,06
Guainía	93	10814	93	470.549.	100	2,3
Guajira	7122	98566	10883	1935.859.	65,44	5,09
Guaviare	5040	328195	7760	5.399.2001	64,95	6,08
Huila	65989	317351	85809	168100	76.90.	18.89.
Magdalena	17763	76484	40443	2326.353.	43.92.	3,29
Meta	22531	317438	41651	5.510.041..	54.09.	5,76
Nariño	209361	377919	234706	1.254.702	89.20.	30,12
Norte de Stder	49259	441580	67,64	2.169.998.	72.83.	20,36
Putumayo	16399	121134	20129	676.764.	81.47.	17,9

## Problemas Rurales Colombianos

---

Departamentos	Predios en minifundio	Área en minifundio	Total de predios	Área total(ha).	% predios	% área.
Quindío	12173	33762	15489	183.538.	78,59	18,4
Risaralda	27992	54400	36873	363.147.	75,91.	14,98
Santander	148648	677701	180714	2.920.039.	82,26	23,21
Sucre	34242	166272	43765	1.055.805.	78.24.	15,75
Tolima	89525	268347	130502	2138.791.	68,6	12,55
Valle	75395	148334	99523	1.263.285.	75.76.	11,74
Vaupes	89	3091	2148	14.576...	4,14	21,21
Vichada	346	192404	566	1.361.942.	61,13	14,13
Total Nacional	2299,84	9519369	2792584	60.861.300.	82.36.	15,64

Fuente Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. ICA: Censo de minifundio en Colombia: Santafé de Bogotá, Febrero de 1995.

El censo de minifundio lo define como "el universo donde caben todos los campesinos que disponen de una Unidad Agrícola Familiar" (UAF) se entiende como una unidad de medida de una explotación que suministra recursos monetarios y no monetarios equivalentes al fondo de consumo de la familia rural y al fondo de reposición de la unidad productiva, para generar un resultado final de economía de subsistencia que no acumula o no tiene un excedente que le permita ampliarse". Así por ejemplo: el tamaño promedio del minifundio para el departamento del Amazonas es 20.7 ha, Caquetá 37,1 ha, Guainía 11.63 ha, Cauca 3.0 ha, Boyacá 2.0 ha Y Atlántico 5.1ha.

La presencia y conflicto interno entre narcotraficantes, paramilitares, guerrilla y fuerzas regulares del Estado ha impulsado el éxodo masivo de campesinos que actualmente llega a una cifra mayor a dos millones de personas desplazadas. Según un uniforme reciente de la Oficina de Derechos Humanos Colombia, sólo es superado por Sudán, Angola y Afganistán.

La violencia impide todas las formas de organización. Sin embargo, ocasionalmente emergen manifestaciones de protesta e inconformidad y se dan movilizaciones importantes de población rural, con distintos orígenes e intereses, incluso, recientemente los desplazados han pasado a convertirse en un grupo, que lleva al gobierno a mesas de diálogo, para buscar solución a sus conflictos.

Problemas estructurales: la inequidad en la distribución de la tierra y el agua y el bajo nivel de acceso a servicios básicos en especial a salud y educación, no sólo mantienen las condiciones de pobreza de los pobladores rurales sino que los limita profundamente para participar en forma activa y consciente en el diseño y ejecución de sus propios planes de desarrollo. El 23% de la población rural aún es

## Problemas Rurales Colombianos

---

analfabeta, de por sí la formulación, ejecución y evaluación de sus propios planes de desarrollo, como lo es casi el doble en el campo y en los municipios pequeños.

Otro de los problemas estructurales que impiden un adecuado proceso de desarrollo rural es la legendaria actitud clientelista y electorera que predomina en los municipios y en mayor medida, en los municipios rurales que son una gran mayoría en el país. Según el Censo Nacional de 1993 el 57%, o sea, 609 municipios, cuentan con menos de 5.000 habitantes en la cabecera municipal y de éstos 418 tienen menos de 3.000.

Las condiciones actuales para el desarrollo de Colombia: (A modo de conclusión). Aunque es indudable que el espacio municipal es el más adecuado para la búsqueda de un desarrollo rural coherente con las necesidades locales, el exceso de municipalización característico del proceso de descentralización en Colombia ha generado efectos negativos, como la fragmentación territorial y una creciente pérdida del papel del Estado. "Colombia ha promovido una descentralización que tiende a atomizar la gestión estatal porque el desarrollo del proceso se ha basado en el municipio" (Echeverri, 1996a).

En esta medida, el proceso de descentralización en Colombia es muy frágil porque está apoyado en una serie de instituciones, como los consejos municipales de desarrollo rural, las UMATAS y los fondos de cofinanciación, entre otros que son débiles y que incluso, están siendo reducidos o ya se anuncia su desaparición como parte del programa de ajuste fiscal del nuevo gobierno. Asimismo, se plantea la restricción a las transferencias de recursos de la nación para los municipios más pobres, reversando así mismo medidas tendientes a fortalecer claros de coordinación entre el nivel nacional, regional y local.

"En el sector agropecuario la cuestión de la descentralización ha sido incipiente. El interés sobre el tema se ha concentrado en la creación y puesta en marcha de las UMATAS y los CMDR. Con ellos se han presentado énfasis "municipalistas" y se descuidan otros instrumentos creados legalmente, como es el caso de los organismos de concertación y planificación departamental y regional denominados consejos seccionales de desarrollo agropecuario (CONSEA), consejos regionales de secretarías de agricultura (CORSAs) y consejo nacional de secretaría de agricultura (CONSA), o se elude quizá el asunto más importante: la descentralización efectiva en la prestación de los servicios agropecuarios" (Echeverri, 1996b).

Así mismo, no hay claridad en la coordinación entre las políticas nacionales, regionales y locales, e incluso se presentan conflictos entre, por ejemplo, las

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

UMATAS y las secretaría de agricultura. En otras palabras, las políticas agropecuarias nacionales y macroeconómicas se definen desde el nivel central, pero las demandas se generan a nivel local, lo que implica un desfase entre éstas y aquéllas.

Hay una total sensación de incertidumbre por el desconocimiento de las políticas sectoriales del actual gobierno, frente al sector rural. Sólo parece claro que se tomarán medidas drásticas de ajuste fiscal, se suprimirán ó disminuirán en tamaño y funciones entidades como la caja de crédito agrario, se acabarán los fondos de cofinanciación rural, que viene administrando el DRI y se dará algún impulso a la sustitución de cultivos ilícitos como la coca y la amapola. Sin embargo, más de la mitad del país está en condiciones de inestabilidad política y social. Por una parte están los 42.000 kilómetros cuadrados que cubren la zona llamada actualmente "de despeje" por otra parte, en la región de la costa atlántica hay un recrudecimiento de la pugna por tierras entre el ELN y los Paramilitares.

El despeje estrategia más reciente en el proceso hacia la paz en el país, dado por el gobierno de Pastrana, para los militares representa un retroceso, el repliegue de sus tropas de las zonas seleccionadas implica un retroceso en sus avances en la luchas contra los cultivos ilícitos y en la recuperación del territorio a la guerrilla que comenzó en 1991 con la toma de Casa Verde y terminó con los bombardeos en los llanos del Yaré. Para las FARC, la recuperación de la región tiene un valor simbólico, por lo que representa Uribe y la antigua sede del secretariado en casa verde y estratégica para su movilización hacia el centro y el oriente del país.

### **1.4 LA APERTURA ECONÓMICA EN EL SECTOR RURAL**

El documento busca desarrollar un contexto histórico para Colombia, de su inserción en el nuevo orden mundial, resaltando algunos procesos que se desencadenaron por su condición de país dependiente y endeudado y otros que respondieron a circunstancias más autónomas y que dieron resultados como la Reforma Constitucional de 1.991. Se consideran tendencias contradictorias entre las medidas de corte Neoliberal adoptadas y los procesos generados por la descentralización y la nueva constitución, especialmente en lo que se refiere a la desestabilizada, más o menos intervención estatal y a la consideración de la población marginada de los mercados.

Finalmente, se centra la atención en la situación actual de las actividades agropecuarias y la población rural del país, y se sugiere unas consideraciones de tipo conceptual que pueden contribuir a analizar el impacto del nuevo contexto y su capacidad de respuesta a la nueva coyuntura.



## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Con la declaración de moratoria de la deuda externa mexicana en el año de 1.982, y los subsiguientes programas de ajuste estructural para las economías altamente endeudadas, Latinoamérica entra en la órbita del "Nuevo Orden Mundial". En Colombia, como en los demás países de la subregión, la inserción a este nuevo orden económico, se ha expresado en el avance muy acelerado para este caso de toma de decisiones en los frentes de apertura de mercados, impulso a los mercados laboral, de bienes y de capitales, privatización y descentralización.

Son indiscutibles las tendencias globalizantes de estos cambios en un nuevo contexto geopolítico marcado por la conformación de bloques. Sobre este reconocimiento nos interesa en este documento resaltar las especificadas que el proceso presenta en el caso colombiano.

En este país, las tendencias de mayor participación y autonomía de las localidades en la gestión de su desarrollo como resultado de un proceso vigoroso de descentralización y de una reforma constitucional, se mezclan con medidas económicas de corte Neoliberal que tienden a discriminar contra aquellos sectores urbanos pobres y comunidades rurales sin mayor capacidad de expresión en los mercados. Ambas tendencias presionan el antiguo orden institucional, sobre todo en las áreas rurales, exigiendo una redefinición de las relaciones entre los gobiernos locales y el centro. Se argumentará la urgencia de adoptar el nuevo enfoque de agricultura ampliada en el actual contexto macroeconómico y de retomar la preocupación de la cuestión alimentaria frente al panorama que exige el diseño de estrategias complementarias rural-urbanas.

Consideramos necesario realizar una breve trayectoria desde los años de la crisis de la deuda latinoamericana cuando las políticas del ajuste buscaron homogeneizar y estabilizar el contexto macroeconómico de los países de la región, como requisito para la adopción de la actual estrategia aperturista.

Si la década de los años setenta fue dinamismo en las propuestas y acciones desprovistas en el sector rural colombiano, los ochenta mostraron un relativo abandono de lo sectorial, y una fuerte voluntad política de descentralización fiscal, administrativa y política que empieza desde entonces a comprometer gran parte de los esfuerzos locales por definir nuevas reglas en la relación entre el Estado y la sociedad civil, y entre el Estado nacional y las regiones y municipios del país.

Durante los años setenta los ritmos de crecimiento de la economía y de las explotaciones agrícolas y pecuarias, reflejaban dinamismo y relativa prosperidad.

Son los años de los Programas de Desarrollo Rural Integrado -DRI- que en Colombia marcaron positivamente el gasto público en las áreas rurales

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

especialmente en el período 1.997-80. Entre 1.970-79 las actividades agropecuarias crecieron a un ritmo de 4.5% en promedio, mientras la tasa media de la economía era de 5.5% en términos reales; estos indicadores descendieron a 2.9% y 3.5% respectivamente en la década de los ochenta.

Es indudable que la onda recesiva en que entraron los países más industrializados a comienzos de la década pasada, arrastró a los países menos industrializados, los cuales tienen una estructura económica altamente dependiente de sus sectores externos. Sobrevino la crisis de la deuda externa para Latinoamérica y los paquetes de medidas de ajuste estructural exigidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como requisito para reestructurar la deuda y acceder a nuevos recursos de capital.

En el caso colombiano, la crisis no fue desencadenada por una situación de moratoria, sino por la reducción de los flujos del capital externo debido a la caída de nuestras exportaciones, y sobre todo a la retención que hizo la banca internacional sobre nuevos créditos al gobierno para presionarlo a buscar el respaldo del Fondo Monetario Internacional. El país requería con urgencia nuevos créditos para financiar proyectos relacionados con la explotación del petróleo y carbón que prometían perspectivas muy favorables de exportación, por lo cual propuso la supervisión del FMI a su programa de ajuste.

En Colombia los años críticos del ajuste, cuando se tomaron las medidas de choque, fueron 1.984-85 y sus metas se definieron en términos de lograr la disminución de los déficit fiscal y cambiario, del nivel de inflación y de la regulación estatal del sector externo. Las medidas básicas, fueron un aumento acelerado del ritmo de devaluación, que llegó a ser del 25% real en 1.985, una reducción drástica del gasto público, especialmente del gasto social, el cual disminuyó en términos reales en un 15% entre el 84 y el 85, y una política de mantener rezagados los incrementos salariales con relación a la inflación.

Aunque estas referencias resultan excesivamente globales para permitir un análisis de los efectos concretos que estas medidas tuvieron sobre la población en general y de las áreas rurales en particular, queremos señalar lo siguiente: mientras los indicadores macroeconómicos de crecimiento PIB respondieron positivamente, los salarios agrícolas y del sector comercio cayeron 4% y 5% respectivamente, y de la industria un 3%; el frente menos exitoso de estas políticas fue el de la inflación, cuya tendencia ascendente persistió durante estos años, trepándose hasta un 22% en 1.985; este crudo contraste dio lugar para que en el país se hiciera popular el dicho de "la economía va bien y el país va bien mal".

## Problemas Rurales Colombianos

---

El efecto combinado de una desaceleración de las tasas de migración rural-urbanas y la disminución de las tasas de mortalidad infantil, ha sido el crecimiento absoluto de la población rural colombiana en los últimos 30 años: entre 1.985 la población rural pasó de 7.080.000 a 10.600.000 habitantes. Este crecimiento presenta dinámicas regionales diferentes; los departamentos localizados en la zona andina, densamente poblados y con mucha activa presencia campesina, vienen presentando tasas de crecimiento particularmente bajas, mientras que en la Costa Atlántica, la Orinoquia y la Amazonia, por el contrario, se presentan altas tasas de crecimiento poblacional asociadas con los procesos de colonización.

Las condiciones de vida de la población que está en el campo, y que constituye la tercera parte total de la población del país, es aún precaria: para 1.990 el 67% de esta población no contaba con ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes básicos. Si se considera el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual considera otros aspectos distintos al ingreso, como vivienda, servicios básicos, educación y otros, el porcentaje es de 66% de los hogares rurales. Aunque ambos indicadores han sido definidos con sesgos muy ciudadanos, ayudan a ilustrar las condiciones de vida en el campo hoy día.

Colombia, como la mayor parte de los países de América Latina, ha entrado recientemente en el proceso de descentralización política, fiscal, y administrativa.

Este proceso tiene un gran significado, especialmente si se tiene en cuenta que la mayoría de municipios del país, 959 de 1.016, se consideran "rurales", según criterios de ubicación regional, de caracterización socioeconómica y de funcionalidad.

El objetivo de la descentralización política ha sido la complicación de los espacios de participación ciudadana en la vía pública de los municipios y esto se ha concretado en medidas de elección popular de los alcaldes (acto legislativo N° 1 de 1.986) y la creación de unas Juntas Administradoras Locales (JAL), las cuales pueden participar en la elaboración de los planes de desarrollo municipales y en la formulación de propuestas de inversión y de satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio. Los alcaldes son elegidos por un período de tiempo de tres años y están sometidos a una posible revocatoria del mandato según la nueva constitución.

Con el fortalecimiento financiero de los municipios a través de una mayor transferencia de recursos de la nación, se les ha delegado mayores responsabilidades, sobre la prestación de algunos servicios sociales de gran importancia como los son la salud, la educación y el saneamiento ambiental. En lo que a áreas específicamente se refiere, se le ha trasladado a los municipios la

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

responsabilidad del desarrollo rural; se les ha encargado de la prestación del servicio de asistencia técnica-necesariamente gratuito a las comunidades campesinas, la construcción y mantenimiento de los caminos vecinales, así como la ejecución de todos los antiguos componentes del programa de DESARROLLO RURAL INTEGRADO -DRI-, el cual se convierte en el fondo para cofinanciar proyectos de iniciativa municipal.

Todo este proceso, plantea una profunda reconsideración de la labor de planificación y ejecución del desarrollo, y como consecuencia de esto una redefinición de las relaciones del estado nacional y los gobiernos locales.

La tradición colombiana en materia de planificación del desarrollo se había caracterizado por su excesivo centralismo desde la reforma constitucional de 1.968, siendo así que manifestaciones de violencia, de movilización social y protesta pública habían sido asociadas con la incapacidad de los niveles locales y regionales de dar respuesta a la demanda de sus pobladores.

Al hacer posible la elección popular de alcaldes y gobernadores, representantes del poder ejecutivo en el que se había concentrado la iniciativa del gasto y en general de manejo económico y transferir la responsabilidad fiscal a las localidades, se avanza indudablemente en la democratización y control del desarrollo. Este proceso no ha sido lineal ni ha estado exento de contradicciones y tendencias contrapuestas.

Por una parte, los recursos municipales aunque aumentados por las nuevas transferencias siguen siendo insuficientes para la gran mayoría de los municipios del país, frente al amplio espectro de sus responsabilidades y funciones adicionales. Así mismo, el proceso ha demostrado que hacer posible la voluntad de descentralización, requiere el fortalecimiento de una nueva institucionalidad local que por una parte esté en capacidad de gestionar las relaciones ante los demás entes territoriales como son los departamentos y la nación, y de otra parte personifiquen las nuevas funciones asignadas.

El desmonte de varias instituciones de tipo nacional que anteriormente eran las encargadas de ejecutar la inversión pública, ha venido acompañado del fortalecimiento de elite tecnocrática en franca contraposición al sesgo regionalista y político que constituía el nexo central entre el Estado y las comunidades locales hasta el presente.

Esta nueva institucionalidad ha impuesto el criterio técnico cuya concreción es la elaboración y evaluación de proyectos como el criterio central para lograr acceso a recursos adicionales a las transferencias, es decir, a los llamados recursos de cofinanciación. Estos cambios bruscos y radicales, están en cierta manera

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

generando un nuevo tipo de intermediación entre lo local y lo central: un enredado aparataje de consultores y asesores técnicos que van y vienen a todo lo largo y ancho del país.

Los municipios rurales, que como ya se mencionó son la gran mayoría del país, dependen de las transferencias de la nación como principal fuente de ingresos; son centros de poblaciones con francas desventajas en la capacidad para generar recursos propios, con una estructura tributaria con sesgos "citadinos", registros catastrales rezagados, deficiente formación técnica de sus habitantes y estructuras de poder político que expresan todavía el antiguo orden de prioridades de relaciones con el centro. Es indudable que estas localidades se encuentran realmente ante una remezón profundo que requiere el cambio de una institucionalidad incapaz de encauzar los nuevos escenarios al acontecer rural.

### **1.4.1 Apertura, Nueva Constitución y Estado**

El pensamiento neoliberal, esa mezcla de monetarismo e imperio de los mercados en el manejo de la cuestión económica, queda plenamente plasmado en las llamadas políticas de apertura, que buscan la adecuación de las estructuras del país a unas condiciones de competencia en los mercados internacionales.

Las principales medidas de apertura en lo que a materia comercial se refiere, se adoptaron en Colombia en los años 1.990 y 1.991, como una profundización de las medidas de estabilización adoptadas en la década de los ochenta. La determinación del momento en que se toman las nuevas medidas tiene explicación de nuevo en las presiones de la banca multilateral para otorgar nuevos créditos sólo si se adopta un programa de liberación de importaciones y de reestructuración industrial. La apertura comercial ha consistido fundamentalmente en la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la reducción del arancel promedio de un 44% en 1.989 a un 12% en la actualidad, la eliminación de los subsidios a las exportaciones y una reforma cambiaria que eliminó las restricciones para la obtención de divisas del mercado oficial y legalizó el mercado paralelo.

De manera simultánea a estas medidas, se dictaron una serie de reformas, una detrás de la otra, que pretendían completar el ajuste de la economía nacional para dinamizar los diferentes mercados.

Una reforma laboral que facilitó la contratación a término fijo, eliminó la doble retroactividad de las cesantías y en general hizo más flexibles las relaciones capital-trabajo.

La reforma arancelaria, por su parte, al disminuir los gravámenes

## Problemas Rurales Colombianos

---

a las importaciones y reducir la base del recaudo fiscal, hizo necesaria una reforma tributaria que aumentó el impuesto al valor agregado de buena parte de los bienes de consumo (incrementos del 10 al 14%), y extendió su cobertura a una diversidad de servicios como el transporte, comunicaciones, personales y de recreación.

En el campo financiero, las reformas indujeron una mayor integración del sistema financiero al mercado de capitales con el fin de ampliar las fuentes de acceso a recursos financieros y para esto se autorizó a las entidades del sector para ofrecer servicios distintos al (crédito, arrendamiento financiero, fiducia, fondos de pensiones y cesantías, comisionistas de bolsa, etc.), así como una mayor liberación de las llamadas tasas de interés de fomento.

Podemos afirmar que si bien muchas de estas medidas apenas empiezan a remover las antiguas prácticas, lo que si se ha logrado es la INTERNALIZACIÓN del nuevo escenario y por lo mismo el debate actual se está realizando desde dentro del nuevo esquema. Actualmente se presiona por una mayor gradualidad en la puesta en marcha de las medidas y la defensa de ciertas consideraciones para algunos sectores, que como el agropecuario, no cuenta con un mercado internacional libre y competitivo. Igualmente se debate sobre los costos sociales que conlleva al cambio, o lo que es lo mismo, la posibilidad de dirigir el proceso conservando (¿o fortaleciendo?) los esquemas de participación democrática.

Este dilema de inserción con democracia es quizás uno de los más difíciles de enfrentar en la actualidad, ya que el ajuste implica cambiar el prevendalismo, disminuir subsidios, privatizar algunas capacidades, sanear las costumbres políticas, modernizar las costumbres políticas y sociales, el reto de practicar políticas neoliberales y conservar la democracia en nuestros países es difícil porque:

- Los sistemas democráticos son débiles, están en construcción y tienen muchos vicios.
- Los estados son débiles cuando no corruptos, no tienen suficiente legitimidad y credibilidad.
- Existen muchos desequilibrios sociales y económicos, los más afectados por el ajuste son los grupos más pobres y desprotegidos.
- Para controlar los desbordes sociales se suele ocurrir a la fuerza o la represión, desconociendo derechos humanos.

Absalón Machado

Lo que está de por medio en este debate es la nueva relación sociedad civil–estado. ¿O será más acertado referirse a la relación sociedad civil–mercado–estado?. ¿Qué tipo de Estado es el que se está configurando?. Estos son sin duda interrogantes pertinentes y que merecen una mayor reflexión. A continuación queremos resaltar dos corrientes que pretenden perfilar al nuevo Estado: la política neoliberal expresada en el actual plan de gobierno y la nueva constitución.

Ambas corrientes coinciden en una exigencia: la necesaria reforma del Estado. En ambos casos se identifica la deseabilidad de un Estado moderno y eficiente; sin embargo, hay diferencias entre el grado de intervencionismo deseable en la esfera de lo económico y el grado de responsabilidad directa que le compete en la esfera de lo social.

Para apreciar algunas de las diferencias que hay entre uno y otro planteamiento, tomemos algunos aspectos específicos; así por ejemplo, la constitución establece que el Estado promoverá el acceso de todos los colombianos a la propiedad, especialmente en el caso de los trabajadores agrarios. Por su parte el nuevo proyecto de ley de la reforma agraria tiene como principal objetivo promover el mercado de las tierras, para que aquellos campesinos interesados puedan comprar directamente a los propietarios. Para facilitar la acción de los campesinos en el mercado, se propone un subsidio que no podrá exceder el 50% del valor regional de una unidad agrícola familiar.

Con este proyecto de ley, se busca un cambio fundamental a partir del Estado que intervenía directamente sobre la estructura de tendencia de tierras, adjudicándolas a aquellas familias campesinas que cumplieran los requisitos para ser beneficiarias, hacia el Estado transferidor de subsidios para apoyar el ejercicio del poder de compra de los pobladores rurales en el mercado de tierras.

Quizás el punto más débil de la nueva estrategia es considerar que la única interferencia en el mercado de tierras es la acción del Estado. Hay por lo menos tres factores, con diferentes coberturas geográficas, que intervienen decisoriamente en dicho mercado eliminando casi por completo la posible entrada de los campesinos:

- El aumento desproporcionado de los precios de la tierra en algunas áreas rurales, por el establecimiento de capitales provenientes del narcotráfico.
- Las condiciones de violencia que en muchas zonas han conducido a la organización de grupos de autodefensa que establecen fuertes limitantes a la llegada de nuevos aspirantes a tierras en dichas regiones.

## Problemas Rurales Colombianos

---

- El carácter segmentado del mercado de tierras según su capacidad adquisitiva de los compradores: los predios grandes tienden a ser adquiridos por personas

o empresas de gran poder económico quienes manejan la información de dicho mercado desde los principales centros urbanos, inaccesible para la población rural; los predios de menor tamaño se negocian en mercados paralelos, altamente protegidos.

Las anteriores consideraciones hacen pensar que en ausencia de intervención estatal, la voluntad constitucional difícilmente podrá ser una realidad en lo que a acceso al mercado de tierras por parte de los pequeños productores y asalariados rurales se refiere. No existe exclusión generalizada entre estas dos condiciones para sostenerse como habitante de las zonas rurales.

Otro tipo de conflictos que se vienen presentando en la implementación de las políticas de gobierno, está relacionado con los servicios de salud y educación, cuya responsabilidad ha sido asignada a los municipios al nivel de construcción de infraestructuras, contratación y pago de nóminas, dotaciones, etc.

Sobre estos aspectos la preocupación más sentida es la que considera que ante la precariedad de los recursos de las localidades rurales, estos servicios no sólo continúen siendo deficitarios, sino que alcancen mayores niveles de precariedad e insuficiencia y no exista responsabilidad en los niveles nacionales por dicha situación. De acuerdo a los nuevos lineamientos de intervención estatal, es factible esperar apoyos a nivel de subsidio a la demanda de estos servicios, o sea, transferencias directas a los pobladores rurales. El centro del debate sobre este punto está resumido en la pregunta: ¿es el problema de la salud y educación solamente un problema de capacidad de demanda de estas poblaciones?, ¿puede un municipio pobre responder por la oferta de dichos servicios?

Por su parte, los sindicatos grandes, de carácter nacional, como es el de los educadores en Colombia, se resisten a la descentralización de la presentación de estos servicios, y a la perspectiva de cambiar el patrón Estado central, por el patrón del municipio o departamento. La principal razón de tal resistencia es el desmoronamiento de su aparato sindical que queda automáticamente anacrónico, y la mayor inestabilidad asociada con el cambio del patrón.

El sector agropecuario en el momento actual, se encuentra indudablemente en el transcurso de una profunda crisis por la simultaneidad de diversos factores: el agudo deterioro de las exportaciones tradicionales y la avalancha de importaciones legales e ilegales de productos alimenticios al país; a estos aspectos hay que agregar la sustitución de alimentos por el cultivo de la amapola en varias zonas



## Problemas Rurales Colombianos

---

donde no se vislumbra ninguna otra alternativa al desmonte de los cultivos tradicionales; la expansión del poder del narcotráfico expresado en su creciente control sobre grandes extensiones de tierra; y una inseguridad generalizada en las áreas rurales como consecuencia de todo lo anterior. Pero también, el actual remezón ha desencadenado tendencias positivas, como la mayor actividad e iniciativa del sector privado, la revisión a fondo de los costos de producción del sector agropecuario, mediante el cuestionamiento de algunas rentas monopólicas y un mayor dinamismo en los procesos de integración regional. Veamos algunos de estos factores con mayor detenimiento:

El rompimiento del pacto cafetero entre los países consumidores, lanzó la cotización internacional del grano a una abrupta caída desde un promedio de US\$1.12 hasta niveles de US\$0.64 la libra, llegando inclusive hasta niveles de US\$0.46 la libra en Agosto de 1.992.

En el caso de Colombia, sus ingresos por exportaciones de café se han reducido en cerca de US\$ 1.200 millones de sacos en 1.992. Este aumento del volumen de las exportaciones no representa un incremento del consumo mundial del café, sino un aumento en la capacidad de negociación de los importadores que cuentan hoy en día con 20 millones de sacos, cuando el nivel adecuado debería estar entre 8 y 9 millones de sacos.

El café ha representado una parte importante del PIB de Colombia y una proporción predominante de sus exportaciones. Se cultiva en 1 millón de hectáreas, de un total de 5 millones de tierra cultivada, una tercera parte de la cosecha cafetera proviene de fincas con menos de cuatro hectáreas y absorbe alrededor del 35% de la fuerza laboral agrícola.

Esta tendencia a "liberalizar" los mercados de las exportaciones tradicionales de los países menos desarrollados ha afectado otros productos como el azúcar que enfrentó un descenso del valor de sus exportaciones en un 62% en 1.992, y los precios promedios de las exportaciones para productos como algodón, banano y preparados de maracuyá que presentaron también tendencias decrecientes.

En muchos casos las exportaciones colombianas crecieron mucho más en volumen que en valor, lo que indica un deterioro progresivo de los términos de intercambio para las exportaciones colombianas. Las importaciones, en la mayoría de los casos muestran un comportamiento opuesto: el aumento en valor sobrepasa el del volumen comprado, lo que indica un encarecimiento relativo de los bienes de importación.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Los procesos de integración regional avanzan, como parte de la estrategia global de conformación de bloques geopolíticos y comerciales. Esta tendencia tiende a reforzarse, ante la perspectiva de mayores dificultades de concertación en el escenario del GATT. Colombia participa en la actualidad en las negociaciones de tratados de libre comercio en el Pacto Andino, el G-3 y cuenta con otros acuerdos de tipo bilateral recientemente firmados entre Colombia - Venezuela y Colombia - Ecuador, que pretenden libre comercio fronterizo y mayor dinamismo de la inversión internacional.

Uno de los principales obstáculos que enfrentan actualmente las zonas rurales del país para el diseño de cualquier estrategia de reactivación, es la inseguridad generalizada. Son muchos y muy complejos los conflictos agrarios en Colombia; algunos antiguos, como las luchas por la tierra, han sido desdibujados del panorama actual por la violencia del narcotráfico. A través de la tierra, los narcotraficantes han logrado un dominio territorial y político que les permite mantener su actividad. Se calcula que en los últimos 15 años han adquirido tres millones de hectáreas, que equivalen a una tercera parte del total de hectáreas que en la actualidad se dedican a la ganadería intensiva y medio intensiva.

Esta tendencia parece ascendente si se consideran las perspectivas del negocio de la amapola, cuya bonanza entre 1.991 y 1.992 explica la deforestación de 1.500 has de bosque primario y la expansión de los cultivos de 800 a 20.000 has. En todo el país; en su gran mayoría estos cultivos están situados en áreas de alta fragilidad ecológica, entre los 2.200 y los 2.800 m. s. n. m, en los bosques de niebla, cercanos a los páramos<sup>1</sup>. Obviamente que la motivación principal de los cultivos ilícitos, se encuentra en la cotización internacional de la droga, pero también es cierto que el desmonte de la infraestructura productiva de varios cultivos de ocupación campesina, como el fique, el tabaco y el trigo por consideraciones de escasa competitividad internacional, facilitan la diversificación hacia lo ilícito.

Las perspectivas no son muy claras, se requiere un replanteamiento metodológico, en los análisis y diseños de políticas que incorpore las tendencias actuales de tipo globalizante en lo internacional y específico en lo local. El futuro inmediato de los pobladores y productores de las áreas rurales y las actividades que soportan, están relacionados, entre otros, con los siguientes factores:

- El tipo de articulación de las diferentes actividades y cultivos hacia adelante y hacia atrás con patrones tecnológicos y de consumo internacionales: mientras el grupo de los cultivos modernos empresariales, es consumidor de tecnología internacional y hacia adelante están articulados fundamentalmente con cadenas agroindustriales a la manera de insumos o materias primas, los que utilizan

## Problemas Rurales Colombianos

---

tecnologías relativamente tradicionales, cultivados por pequeños campesinos, se destinan en su mayor parte al consumo como alimentos directos o están articulados a agroindustrias que responden a patrones de consumo locales.

Considerando que entre estos dos extremos existe una gran variación de situaciones intermedias, podemos afirmar que los cultivos modernos están más expuestos al mercado internacional tanto en los posibles riesgos como beneficios en general: así lo confirman los pocos datos disponibles a la fecha, según los cuales, los cultivos más drásticamente afectados con las importaciones, han sido los de la cadena de oleaginosas y la de cereales. Las oleaginosas redujeron el área sembrada en 57,6%, la cebada disminuyó su área sembrada en 38% y el trigo en 24%, según cifras para 1992.

---

<sup>1</sup> EL TIEMPO 25 de Mayo de 1.993. Pág. 16A.

- Lo que le ocurra a la agricultura comercial, incidirá directamente sobre muchos sectores campesinos y en coyunturas como la actual, es indudable que el ingreso monetario de estos, debe verse fuertemente reducido, vía disminución de jornales necesarios por reducción de áreas sembradas, se calcula que en los últimos dos años se han retirado cerca de 400.000 has de la producción agrícola. Es posible que este tipo de escenario conduzca a procesos que podríamos denominar de "Recampesinización", en cuanto obligue a los campesinos a fortalecer sus estrategias de menor dependencia de los mercados.
- Del tipo de inserción internacional y desarrollo nacional que se logre en ciertas cadenas alimentarias y agroindustriales que permitan el aprovechamiento de los encadenamientos y complementariedades entre las actividades agropecuarias y las de transformación. El diseño de una estrategia en este sentido debe ir unido necesariamente a un doble objetivo: mejorar niveles de aprovechamiento de recursos regionales y de consumo regional y la capacidad de retención de excedentes de la actividad agropecuaria. La tendencia mundial es hacia una creciente industrialización de la agricultura y la mayor acumulación de valor en las actividades de transformación, empaques, transporte, comercialización, etc. El régimen alimentario actual, ha sustituido el patrón internacional de "especialización entre sectores" por el de "especialización intrasectorial", teniendo como eje articulador, las corporaciones transnacionales.<sup>2</sup> Se requiere lograr una adecuada interpretación de este escenario y de las posibilidades de negociaciones que allí sean posibles.

## Problemas Rurales Colombianos

---

- De la capacidad de conjugar esfuerzos públicos y privados en la construcción de un manejo mixto y compartido de las oportunidades y responsabilidades que trae consigo la gestión del desarrollo en nuestros países.

---

<sup>2</sup> Friedman Harriet, 1991. "Changes in the International division of labor: Agri-food complexes and export agriculture" en Friedland, William et. Al; "Towards a New Political Economy of Agriculture" Westview Press, Boulder and oxford.

### **1.5 LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA SOCIEDAD RURAL EN EL MODELO NEOLIBERAL DE DESARROLLO**

La economía campesina, es decir, la pequeña producción familiar rural, aunque ha estado históricamente en Colombia<sup>3</sup>, pero el desarrollo de la economía campesina en tales condiciones ha mantenido prácticamente inalterados los altos niveles de pobreza y miseria rural. De otro lado, Colombia conserva altos índices de subalimentación, desnutrición y mortalidad infantil (Asociada a déficits alimentarios) a pesar del dinamismo del sector alimentario manifestado en los avances de los niveles promedio de ingesta, calóricos, proteicas y basado en gran parte en la oferta, a las ciudades, de los excedentes de la pequeña producción familiar.

La aplicación del modelo neoliberal en el país lejos de modificar positivamente las condiciones desfavorables en que se desarrolla la economía campesina para potencializar sus posibilidades de crecimiento y fortalecer la sociedad rural, multiplica los obstáculos para su desarrollo. Aleja aún más al país de alcanzar la satisfacción de las necesidades elementales de la población rural, al tiempo que atenta seriamente contra la relativa autonomía alimentaria consolidada en las últimas décadas.<sup>4</sup>

#### **1.5.1 El Crecimiento de la Economía Campesina en Colombia**

## Problemas Rurales Colombianos

---

Los alcances del crecimiento y estabilización de la economía campesina logrado en los últimos treinta años, se evidencian claramente en las tendencias de la producción y de la población rural.

En primer termino, es claro que los campesinos suministran alrededor del 65% de la producción agrícola nacional, contribución representada fundamentalmente en alimentos de consumo directo: maíz, panela, plátano, yuca, frijol. Es también mayoritaria su participación en el abastecimiento de leche y significativa en el de carnes.

En segundo lugar, a pesar de las migraciones suscitadas por la violencia y por los desequilibrios económicos y ambientales la población rural se ha estabilizado creciendo por debajo de su reproducción biológica pero aumentando en términos

---

<sup>3</sup> Ver diversos trabajos. Misión de Estudios Agrarios (1990) Forero (1990 y 1991)

<sup>4</sup> El país es autosuficiente en carnes, leche, maíz, azúcares, tubérculos, plátanos, vegetales frescos. Se importa un 2% de los alimentos de consumo directo, el 64% de las oleaginosas, el 90% del trigo y el 78% del total de cereales. La balanza comercial agropecuaria es altamente positiva aun sin contabilizar el café nuestro primer producto agropecuario de exportación. La balanza comercial agroalimentaria es también, en menores proporciones, positiva (aquí se incluyen la importación de materias primas agropecuarias y de maquinaria e insumos para la producción agropecuaria y de alimentos procesados) (ver datos en Cartier y Forero, 1990).

absolutos de manera que para el ultimo censo, de 1985, Colombia tenia el 35% de su población en los campos, 10 millones y medio de personas en las áreas rurales que representan casi 4 millones más que en 1951.

Estos logros son el resultado de profundas transformaciones productivas enmarcadas en una adopción masiva pero parcial de la tecnología agroquímica y su creciente monetización y articulación a los mercados.

Como en muchas otras áreas de la economía, en el sector agrario se esta aplicando el modelo de apertura económica sin crear las condiciones básicas para su implementación. La pretendida competencia económica que conllevaría el nuevo esquema de inamovilidad del recurso tierra y por la carencia de un adecuado acceso a la tecnología, el crédito y al agua. La tierra y el agua además de ser objeto de monopolización sufren un intenso proceso de deterioro. En estas condiciones, las potencialidades empresariales de cientos de miles de productores, que han demostrado una intensa capacidad de crecimiento, adaptación y transformación no se pueden desarrollar aproximadamente 1.200.000 fincas tienen insuficiencia de tierra y de los demás recursos productivos, mientras millones de hectáreas son acaparadas por el latifundio semi-improductivo.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Con el mantenimiento de los obstáculos al desarrollo rural los supuestos básicos para el funcionamiento del modelo de apertura del modelo neoliberal no se cumplen. En otras palabras, se somete el sector rural a la presión de la competencia externa sin generar las condiciones básicas en que respondería positivamente. Nos referimos especialmente a la generación tecnológica, la calificación de trabajadores y la movilidad de la tierra.

Un supuesto básico del modelo de apertura que no tiene perspectiva alguna de cumplirse es contar con una oferta tecnológica adecuada a las necesidades del productor agrario. El problema es especialmente agudo para el sector de la economía campesina en donde la generación tecnológica está en manos del Estado.

Las entidades gubernamentales tienden cada vez más a eludir las necesidades y siempre la aplazada construcción de tecnológica para el pequeño productor, limitándose casi que exclusivamente a adaptar y transferir paquetes tecnológicos obsoletos de la Revolución verde, inapropiados para las condiciones de la economía campesina y que han venido haciendo crisis en diversos contextos productivos.

<sup>5</sup> Algunas ONG's con recursos muy limitados

Un segundo supuesto, la generación de un proceso creciente de calificación de trabajadores y aumento de la productividad del trabajo y de su capacidad creadora dentro de la transformación tecnológica, enfrenta un panorama oscuro por la carencia de sistemas educativos apropiados al sector rural y por la violencia rural.

El "factor humano" tiende a debilitarse por problemas, el desplazamiento de la fuerza de trabajo por la inseguridad en los campos, la migración de jóvenes, el reclutamiento de los distintos grupos armados.

En tercer lugar se supone un acceso amplio a factores de producción por parte de los empresarios, mientras la tierra continua altamente concentrada y fuertemente inmovilizada por su dedicación al latifundio ganadero que tiene como objetivos centrales el poder y control político y la especulación improductiva.

Con el acaparamiento de tierras se eleva el precio de su arrendamiento lo cual repercute en las estructuras de costos de los cultivos especialmente capitalistas colocándolos en situación poco competitiva. De esta situación participan, con redobladas desventajas, importantes núcleos de campesinos que participan de la dinámica de los cultivos llamados comerciales (algodón, arroz, sorgo, entre otros).

## Problemas Rurales Colombianos

---

Aunque el plan de desarrollo contempla aliviar esta situación ampliando la superficie de riego, los beneficios que de ello se deriven tenderán a canalizarse por la vía de la renta de la tierra, al mantenerse inalterada la estructura de propiedad.

Pero más que mantenerse la altísima concentración de la tierra en el país continua avanzando el latifundismo: "a manera de contrapeso a una necesidad y aplazada reforma agraria, grandes capitales han venido en los últimos años, comprando enormes extensiones de tierras, abarcando un área muchas veces más grande que la superficie que se plantea distribuir por medio del INCORA. Estos negocios de tierras avanzan sobre tierras recientemente colonizadas por campesinos y, también, se extienden a regiones tradicionalmente campesinas (los Campesinos y el Estado, 1988).

Se especula sobre los efectos positivos sobre el sector agropecuario de la irrupción de los capitalistas emergentes surgidos de la economía ilegal. Sin negar que han fortalecido la inversión en algunas actividades son a nuestro modo de ver, mucho más grandes sus efectos nocivos sobre la población rural y la economía campesina. Se ha visto por ejemplo, que tienden a sustituir actividades familiares por ganaderías extensivas desplazando mano de obra y agudizando procesos de pauperización y proletarización rural. Introducen patrones culturales centrados en el culto a la violencia y a su ejercicio como profesión remunerada complicando aun más los conflictos armados rurales. Sin desconocer, insistimos alguna contribución

a la inversión agropecuaria y a la generación de empleo, los capitales ligados a la economía ilegal en forma directa (especialmente en el procesamiento y la comercialización) o indirecta (fundamentalmente por la protección institucional a la actividad ilegal), no tienden a crear las bases de una cultura empresarial que fortalezca internamente los procesos de formación de empresas y la creación de condiciones de competencia ventajosa en el contexto internacional.

Con la crudeza de la actividad económica extractiva se comprueba por lo menos en el sector agropecuario que el dinero es solo una ilusión si no se utiliza en función del trabajo creativo. La finca cafetera familiar de bosques multiestratos construidos por varias generaciones, cede el paso a las praderas cercadas por alambradas millonarias, la casa-taller-beneficiadero, al rancho tejano; las fuentes de agua comunales son desviadas hacia las piscinas de lujosas mansiones; los trabajadores no se capacitan tanto en el manejo de los instrumentos de trabajo, en el virtuosismo que exigen la innovación tecnológica, como en el manejo de las armas y de los sistemas de intimidación colectiva.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Este ancestral conflicto por la tierra genera un proceso colonizador que al tiempo que reproduce con mayor intensidad los factores de violencia en ausencia de una presencia estatal constructiva, presiona sobre áreas de alta fragilidad ecológica.

### 1.5.2 La Política del Desarrollo Rural

El modelo de apertura económica que en su estructura interna hay que reconocerlo es de una coherencia indiscutible, parece encontrarse con demasiados imprevistos cuando es aplicado a la realidad. Esto se explica en el constante cambio de las medidas económicas y a la aceleración de su aplicación: así "hasta agosto las importaciones en lugar de haber aumentado habían disminuido por las expectativas que creaba el gradualismo y por la disminución de la tasa de crecimiento del PIB. Todo eso condujo a que se adelantara en tres años la reducción arancelaria y se reconocería que el gradualismo había fracasado" (Machado, Absalon 1991 subrayados nuestros).

Los impactos de esta situación en términos del desempleo y la cada vez menor capacidad de compra de los ingresos familiares, son tangibles. Si bien estos hechos no pueden solamente adjudicarse a la aplicación del modelo de por sí accidentada<sup>6</sup>, la advertencia de sus promotores ha sido que tendremos que pasar

<sup>6</sup> Hacia finales del primer año de la apertura el director de Centro de Estudios para el Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, hacia el siguiente diagnóstico "el panorama en el momento es radicalmente diferente al que se observaba hace un año. En la actualidad la economía se enfrenta a una reevaluación del tipo del cambio, al cierre drástico del crédito y a la reticencia de los empresarios a equiparse y a obtener las ventajas de la disminución arancelaria. Los principales ingredientes para el éxito de una apertura brillan por su ausencia. Dentro de este contexto, no será posible proseguir con las medidas del desmonte comercial. La por un periodo relativamente largo de apertura par podernos beneficiar de sus bondades. El problema es que hasta ahora estamos empezando debe optar por la utilización de tecnologías altamente eficientes en términos de producción y que debe optar por la utilización de tecnologías altamente eficientes en términos de producción y cuya finalidad sea un cada vez mejor posicionamiento en el mercado.

En gran medida esto significa continuar con paquetes tecnológicos altamente dependientes de insumos importados y cuya rentabilidad queda fuertemente determinada por las fluctuaciones de sus precios y las diferencias de producción y rendimientos a nivel mundial sin contar con las medidas proteccionistas que puedan existir en otros países productores. Esto refiriéndonos solamente a los productos de la agricultura comercial, la situación es aún más crítica si nos centramos en el principal sector productor de alimentos en el país: el campesinado.<sup>7</sup>



## Problemas Rurales Colombianos

---

La puesta en marcha del modelo de apertura sorprende al gobierno y a los gestores del plan de desarrollo sin un concepto preciso sobre la producción campesina, sus características y el papel que ella puede jugar en el proceso de apertura. En realidad dentro del modelo no existe una política de desarrollo rural.

El resultado de ello es la consideración del campesinado como un sector desarticulado, marginal, homogéneo y en vías de extinción que merece tan sólo algunos apoyos puntuales de emergencia o ser considerado dentro de los sectores objeto de la política social. De esta manera la única alternativa que podría vislumbrarse para el campesinado dentro del neoliberalismo sería bien la de convertirse en un empresario moderno capaz de acceder a los mercados de tierra, capital, tecnología en condiciones iguales que cualquiera de los demás<sup>8</sup>, o desaparecer.

Las medidas neoliberales afectan particularmente las condiciones de acceso a los recursos productivos por parte de los campesinos. El crédito se ha venido encareciendo con el desmonte de subsidios financieros y finalmente se impone la

baja adicional de aranceles colocaría a las empresas dentro de una situación de total desventaja” Sarmiento P. Eduardo. Colombia: el año de la apertura. En la Universidad de los Andes. Facultad de Administración. Monografías N° 25 serie Programas de Presidentes de Empresas. Junio 1991.

<sup>7</sup> No se debe olvidar que países como los Estados Unidos y los de la Comunidad Económica Europea manejan una porción bastante importante del mercado mundial de alimentos: a mediados de los 80 USA manejaba el 40.8% de trigo, 69.5% del maíz, 82.3% de la soya, 19.4% del azúcar. Este posicionamiento no obedeció únicamente a un manejo tecnológico del problema de la producción; si bien es cierto que este fue un elemento importante, la política inicial de manejo de excedentes por un lado, y a la posterior política de subsidios internos para mantener los precios, son elementos fundamentales en la explicación de este dominio. La apertura en países como los nuestros pareciera ser un excelente mecanismo para la continuación de estas tendencias.

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, la diferenciación cada vez menor en términos de interés crediticio, continuará desapareciendo hasta que todos los productos deban pagar las mismas tasas de interés.

privatización de la Caja Agraria, los productores perderán una larga historia de acercamiento institucional a un banco que mal que bien ha venido construyendo mecanismos de interrelación con ellos<sup>9</sup>. Quedarían asimilados a los usuarios rutinarios de la banca privada en condiciones francamente desventajosas.

Se habla en el “plan libro” del actual gobierno de subsidiarle al campesino un 50% de la compra de tierras y un porcentaje similar en la instalación de infraestructuras de regadío. Este acceso a tierras y agua por medio de la compra parcial no sería efectivo sino en regiones muy particulares en las cuales ciertas alternativas productivas lo hacen viable<sup>10</sup>. En general esta política es muy simple, tanto por el montón de los recursos finalmente destinables como por otros factores: falta de recursos del campesino para costear el valor restante; falta de recursos para un desarrollo integral en las nuevas tierras; generación de niveles de endeudamiento demasiado altos e insostenibles.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En general la política de desarrollo rural contempla una disminución drástica de la acción estatal y un mayor aislamiento de las entidades gubernamentales de los campesinos, perdiendo los significativos avances de los programas de desarrollo en sus interrelaciones con las comunidades rurales.

Se ha visto perder también la capacidad de convocatoria y coordinación entre las entidades estatales en la medida en que cada entidad resuelve proyectarse en un criterio empresarial de oferta individual de servicios: crédito a productores, financiación de proyectos técnicamente diseñados, oferta indirecta de paquetes tecnológicos a "agentes institucionales gubernamentales y no gubernamentales".

Insistimos, el fortalecimiento de la economía campesina y la sociedad rural no se contempla en el nuevo plan; no hay política de desarrollo rural. Se trata de ofrecer la oportunidad a los campesinos de acogerse a modelos mecánicos de suministro de materias primas agropecuarias para la exportación mediante la adopción de tecnologías que por sus altos grados de monetización y contaminación agrotóxica resultan sumamente agresivas para el campesino, a nuevos mercados se quedan en el plano retórico porque, según lo visto, no se crean las condiciones para el acceso a los factores productivos.

En lugar de fortalecer una articulación razonable a los sistemas agroalimentarios que pase por un equilibrio entre autoconsumo familiar y productivo y vinculación a mercados locales, nacionales e internacionales con una noción de eficiencia real de

<sup>9</sup> La Caja Agraria cubre un 30% del área anual sembrada por los campesinos. Si se piensa que un amplio sector de los pequeños productores perciben créditos cada dos, tres o más años, la población cubierta como un crédito sobre pasa ampliamente este 30%

<sup>10</sup> Se ha observado zonas en donde a un crédito de corto plazo para actividades agropecuarias se ha destinado a la compra de tierras: zona panelera de la Hoya del Río Suárez, por ejemplo. (Ver Rudas).

la empresa familiar rural dentro del límite de sus potencialidades y su particular forma de aprovechamiento de los recursos; en lugar de fortalecer, decíamos, la producción familiar rural se plantea una vez más la necesidad de romper su lógica productiva y reproductiva, induciéndola a llevar a cabo los procesos irracionales desde el punto de vista de la rentabilidad económica en el modelo de la empresa familiar rural. Se vuelve otra vez veinte años atrás, en la compensación del desarrollo rural y treinta más aún en su planificación.

El hecho es que bajo la lógica omnipresente del mercado las entidades conciben ahora al campesino, a las comunidades, a los municipios y a las regiones como demandantes bien informados y con capacidad de acceso a los recursos. Se supone además que la oferta existe y que no basta sino hacer la transacción.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

En la realidad el planteamiento pierde sentido cuando se sabe que la tecnología campesina está por construir y que los paquetes ofrecidos tienen acumulados más problemas que posibilidades de resolver situaciones productivas; hay que vencer numerosos obstáculos de orden, económico, político, militar, geográfico y de carencia de recursos integrales, para un adecuado acceso a la tierra; que el otorgamiento del crédito al productor es un proceso complejo en que median muchos factores que están por fuera de la convencionalidad de las entidades financieras; que la construcción de las vías y en general de la infraestructura física y social está altamente premiada por los mecanismos de un invertebrado clientelismo político altamente corrupto; que la planificación municipal y regional es algo por lo que apenas hasta ahora comienza a interrogarse el país.

En las condiciones descritas arriba, el modelo neoliberal prefiere la importación directa de capitales y tecnologías a la dinamización de los procesos internos de la economía nacional.

El desconocimiento del papel del campesinado en el desarrollo del país, y aún de los logros analíticos de más de quince años de aplicación de programas del desarrollo rural, han llevado además de la omisión de la importancia que este sector juega en la conservación de la biodiversidad y también de los recursos genéticos.

Este tema, que ocupa los primeros lugares de atención para la investigación en biotecnología, a la que tanto ansiamos lograr tener acceso, empieza hasta ahora a ser tratado por el país, desafortunadamente no con toda la urgencia y seriedad que merece y podemos decirlo, sin temor a equivocarnos, no precisamente por los impulsores de la apertura.

Tradicionalmente cuando se hace referencia a la tecnología utilizada por el campesinado, esta calificada negativamente como arraigada en el pasado, ineficiente en términos de productividad y carente de futuro por oposición a las modernas tecnologías cuyos objetivos apuntan al aumento de la productividad.

Cuando hablamos de la diversidad y de los recursos genéticos tenemos necesariamente que referirnos al tipo de tecnología que ha sido altamente promocionada y adoptada en el país, incluyendo por supuesto a la producción campesina.

Las tendencias de las políticas agrarias de las últimas tres décadas en Colombia han centrado su interés en la adaptación de los paquetes tecnológicos de la

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Revolución Verde, cuya investigación ha sido desarrollada básicamente para el mediano y gran empresario agrícola.

Sus costos de implementación son elevados y no están (siempre) al alcance del pequeño productor y tiene además otra serie de implicaciones económicas como son la de generar una mayor dependencia del mercado; requerir una cierta especialización de la mano de obra utilizada; implicar la insatisfacción del uso del capital y requerimientos de crédito lo que lo lleva a maximizar el uso de la tierra; impulsar el monocultivo lo que incrementa el riesgo económico y reduce la posibilidad del autoconsumo pues elimina la variedad productiva característica de la producción y adoptando como criterio único de evaluación la rentabilidad económica.

Un elemento que acompaña con frecuencia las tecnologías de la Revolución Verde es la mecanización agrícola, en la mayoría de los casos adaptada a suelos con topografía poco pendiente y altamente exigente en términos de condiciones de riego. Son en fin tecnologías intensivas en el uso de insumos y que, además como paquete tecnológico, requieren la aplicación de todos los elementos incluidos y en la intensidad recomendada.

En otras palabras, existe un importante desconocimiento de la naturaleza de los sistemas de producción campesina, que sólo hasta ahora están siendo estudiados. Por lo tanto, la tecnología que se está transfiriendo no corresponde, en general, a la realidad de ese sector y se puede considerar que todavía es, en gran medida, insuficiente e inadecuada.

### **1.6 UN BALANCE DE LAS REPERCUSIONES DEL NEOLIBERALISMO Y LA APERTURA EN EL SECTOR RURAL**

#### **Perdida de Identidad Cultural y de Biodiversidad**

El uso intenso de la tierra unido a la necesidad de utilización de una cantidad mayor de insumos agrícolas (fertilizantes químicos y agrotóxicos) y a la tendencia hacia la especialización de la producción favoreciendo el monocultivo; provoca una serie de cambios culturales, representados por ejemplo en cambios en los hábitos de consumo y la tendencia de reducir los períodos de barbecho y descanso, que significan una ruptura de los mecanismos de preservación de los agrosistemas.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En otras palabras, las tecnologías que se continúan impulsando, con mayor agresividad en el modelo de apertura atentan claramente contra la diversidad y conservación de los recursos genéticos, que son la base de las producciones futuras no sólo de los campesinos sino de cualquier cultivo. En realidad en el origen de la generación de las semillas milagrosas de la revolución verde y de la creación de variedades mejoradas, está la necesidad de tener una base genética suficientemente rica y diversa que sirva de materia prima para el enriquecimiento de los avances ya obtenidos y para los nuevos.

Así las cosas, la reiterada insistencia en la modernización del campesinado y la constante negativa hacia una investigación que favorezca los elementos positivos de este tipo de producción, atenta no solamente contra este sector de la sociedad sino contra las posibilidades alimentarias y productivas del planeta en el futuro. Al mismo tiempo se está dejando perder una importante base del conocimiento y de prácticas culturales que han demostrado ser eficientes en términos de la utilización sostenible de los recursos naturales.

Colombia se ubica en los primeros lugares del mundo en diversidad natural. Complemento de ello es la coexistencia de múltiples grupos étnicos y culturales con diferentes grados de articulación de la economía del mercado. A pesar de la rápida incorporación del campesinado, las comunidades negras y los indígenas a los procesos de modernización, existe todavía una importante diversidad cultural que es necesario tomar en consideración cuando se piensa en las posibilidades de un desarrollo sostenible.

La tendencia modernizante y homogenizadora de los modelos de desarrollo impuestos hasta ahora, y especialmente del neoliberal, va en contravía con el mantenimiento de nuestra identidad cultural que es diversa en su base y contenido y puede aportar grandemente en términos de autonomía local. El conocimiento producto de esta diversidad y ajustado a nuestras condiciones naturales, está

desapareciendo rápidamente y con ello las posibilidades de un desarrollo apoyado en nuestros propios recursos.

De otro lado, la entrega total de los mecanismos del mercado, cuya artillería publicitaria es una fábrica de creación de necesidades, unido a la libre entrada de los productos correspondientes afectará sin duda los patrones de consumo y los componentes conceptuales que los acompañan. Paralelamente, la orientación de la producción hacia la demanda de los mercados internacionales determina cambios en los productos, en las formas de producirlos y de las posibilidades de apoyarnos en bienes de autoconsumo-especialmente en el caso de la producción campesina.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En el contexto de la apertura, el empeño de muchas organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad en el rescate de la cultura propia y en la comprensión de las formas de vida locales, solamente tendría posibilidad si los resultados se convierten en productos de exportación. Evidentemente, esta situación afecta las bases mismas de la nacionalidad colombiana.

### Pérdida de Seguridad Alimentaria

La producción de alimentos para el mercado interno donde la economía campesina ha jugado el papel protagónico pierde toda la relevancia, con la opción del mercado mundial como despensa del país. En el mercado alimentario mundial, Colombia deberá abrirse paso con exportaciones de granadillas, uchucas, moras de castilla, fresas, aguacates, pepinillos, maracuyás, fresas, pitahayas, curubas, uvas, piñas; además de continuar colocando café y banano.

Entre tanto ampliaría sus compras de cereales, oleaginosas, leche en polvo y carnes. En otras palabras, se trataría de colocar una amplia gama de productos de alta fragilidad mercantil, absolutamente prescindibles y sujetos a todo tipo de manipulaciones y restricciones mientras que entraría a comprar productos de alto valor estratégico alimentario y geopolítico.

### Impacto Específico en Renglones Productivos

Evidentemente con la política de importación de alimentos estratégicos, la heterogeneidad de la economía campesina implica impactos diferentes. Directamente se están afectando los cultivadores de productos transables internacionalmente: en primer lugar la tradicional producción campesina de maíz y frijol que constituye alrededor de un 6% y 3% respectivamente del valor total de la pequeña producción (ver datos en Cartier y Forero, 1990). En segundo término las materias primas industriales contempladas en la política gubernamental de

compensaciones por los efectos nocivos de la apertura y cuya aplicación parece rezagarse angustiosamente de los efectos: ajonjolí, fique, tabaco y cebada que aportan cerca del 3%.

Son susceptibles de afectación en el mediano o largo plazo, los pequeños productores de arroz y algodón que compiten en condiciones desventajosas con los empresarios capitalistas o producen asociados con ellos. En el más corto plazo parecen producirse consecuencias negativas en los campesinos que cultivan sorgo y soya, quienes están insertos también en medio de la agricultura capitalista. La

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

enorme agroindustria panelera (azúcar no centrifugada) que ocupa a más de 200.000 familias y genera a un 11% de la producción campesina podría afectarse también en el mediano a largo plazo por la importación del azúcar.

El secado de yuca una agroindustria reciente muy exitosa y ligada al aprovisionamiento de materias primas para la fabricación de alimentos para animales queda en una situación de alta fragilidad. Queda dependiendo de los subsidios de las vacas europeas, queda una floreciente producción lechera que en las dos últimas décadas ha consolidado el autoabastecimiento nacional conformando una eficiente y extensa red basada fundamentalmente en la intensificación productiva y el cambio técnico de los pequeños productores.

Aparentemente quedaría a salvo y hasta posiblemente estimulada por una posible baja, o estabilización, de los precios de los insumos agroquímicos, la producción de tubérculos, hortalizas, frutas, plátanos que surten directamente la canasta de los consumidores urbanos y rurales que constituye un 62% de la producción campesina total. La producción cafetera campesina que representa un 135 de esta producción y un 37% del total de la producción del grano queda en una situación de menor fragilidad que su competencia capitalista en la medida en que la menor relación entre costos monetarios e ingresos monetarios protege mayormente a los primeros de la pérdidas en dinero suscitada por la caída de precios de café, eso si a costa de la sobre remuneración del trabajo de la familia y de los recursos de la finca.

### **Deterioro de Condiciones de Vida**

El panorama presentado hasta aquí arroja luces sobre las posibles consecuencias para el futuro del campesinado como resultado de la actual política estatal. Al quedar aplazada la solución de problemas urgentes como el del acceso a la tierra, a los recursos de la producción y a una tecnología apropiada, el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población, en la practica, aparece mas lejano que en épocas anteriores, con todas las secuelas sociales y políticas que esto implica.

La economía campesina continuará con su papel de abastecedora de alimento, esta a la vez con una reducción fundamental en los mínimos apoyos con que mal que bien había contado.

El sector agrícola empresarial también ha manifestado su desconcierto ante el modelo neoliberal, esta incertidumbre puede tener efectos de importancia para el campesinado pues la ausencia de inversión privada en el agro afectaría las posibilidades de ingreso que significa el trabajo fuera de la finca en explotaciones

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

comerciales, una de las estrategias de supervivencia frecuentemente utilizadas por los pequeños productores.

### **Empobrecimiento Tecnológico por la Presión a la Especulación Productiva**

De acuerdo con el análisis de las posibilidades del país para poseedores en los mercados internacionales, se vislumbra una peligrosa especialización de la producción en bienes, que no es indispensables, al tiempo que se abandona el necesario fortalecimiento del mercado interno. Mientras tanto dependemos cada vez más de la importación de los productos básicos ante el desestímulo a la producción interna de los mismos. Todo esto induce a cambios en los patrones de consumo tanto de los productores como de demandantes y muy posiblemente a una reducción de la demanda por los bienes nacionales.

La especialización de la producción a su vez significa la pérdida de una serie de prácticas de cultivo y de manejo de recursos naturales en los diferentes ecosistemas, que hasta ahora han garantizado el mantenimiento de especies vegetales y animales, que de otra manera hace mucho tiempo habrían desaparecido. Además la especialización, por naturaleza contraria a la lógica de producción campesina, contribuye al debilitamiento de aquellos renglones destinados al autoconsumo que en muchos casos también pueden ser mercadeo.

En estas circunstancias se presiona el abandono de la actividad campesina y de sus mecanismos de fortalecimiento, basados en las estrategias de combinación de diversas alternativas productivas para el autoconsumo y el mercado.

La toma en consideración de los recursos naturales en el modelo parecería ser apenas una mención, si pensamos en la propuesta tecnológica implícita y en la urgencia con que se requiere una mayor vinculación con los mercados internacionales. Así por ejemplo, ante el argumento de la imposibilidad de competir con productos que ya tienen una importante posición en el mercado, se ha propuesto la exportación de los recursos naturales y de la diversidad, eso si con tecnologías altamente eficientes, es decir capaces de extraerlos rápidamente y en

grandes volúmenes con el agravante de que, por supuesto, estas tecnologías son importadas.

En la práctica, la investigación para las condiciones del trópico y la conservación de los recursos naturales se ven también amenazados desde que se enfatiza más en la eficiencia económica, que en la sostenibilidad del desarrollo. La política de ciencia y tecnología, acorde con la política global, tampoco presenta alternativas



## Problemas Rurales Colombianos

---

claras para la producción campesina, descargando todo el peso de la responsabilidad en las organizaciones no gubernamentales.

La pérdida de la relativa autonomía y la exigencia de un tipo de producción que obedezca a las posibilidades de competencia en los mercados externos, implica un incremento importante en la dependencia tecnológica y financiera, por lo tanto nos lleva a la pérdida de autonomía para decidir el tipo de desarrollo que queremos.

Es necesario aclarar aquí que lo que defendemos no es el encierro y aislamiento del país ante la inevitable internacionalización de la economía de la que, de hecho, hace tiempo hacemos parte. Creemos que es necesario el mejoramiento de la calidad de muchos de los productos que estamos produciendo internamente, lograr incrementos de producción y reducir los costos, diversificar y buscar ganar posiciones importantes en los mercados internacionales

Es indiscutible también la necesidad de modernizar la producción nacional y de hacer más evidentes los costos que esto representa. Pero esto no puede significar la entrega de nuestra seguridad alimentaria, de nuestros recursos naturales y sobre todo de nuestra autonomía política y cultural. Nuestra historia esta llena de ejemplos de lo que ha significado para nosotros la dependencia y la entrega de sectores importantes a los capitales internacionales. No podemos permitirnos el lujo de omitir lo que la experiencia nos ha enseñado, a riesgo de llegar al futuro con una fragilidad aun mayor.

### Alternativas

La búsqueda de alternativas para la producción campesina, y de su vinculación favorable al modelo de apertura, deben partir del reconocimiento del papel que el campesinado ha jugado en el desarrollo, valorándolo en todas sus dimensiones. Esto significa tener en cuenta varios factores, algunos de ellos expuestos atrás.

Los campesinos producen un alto porcentaje de los alimentos consumidos por el país y Colombia, en el preámbulo de la apertura económica, mantiene un sistema agroalimentario relativamente autosuficiente.

Existe una gran heterogeneidad campesina determinada por disímiles grados de integración al mercado; desigualdad en el acceso a los recursos, localización geográfica; diversidad ecológica; diversidad cultural. A esta notable diversidad corresponde también una heterogeneidad enorme en materia de tecnología.

## Problemas Rurales Colombianos

---

La poliactividad es una característica inherente a la producción campesina que además de ser un mecanismo para enfrentar el riesgo frente al mercado, busca combinar el mercadeo con el autoconsumo. Aunque la proporción de las cosechas que se consumen en el hogar tiende a minimizarse con la integración de los campesinos al mercado, aun hoy día representa una importante estrategia alimentaria de la economía rural, a pesar de haberse entrado en un proceso de incremento de la dependencia alimentaria tanto a nivel de los hogares como de las regiones.

En muchos casos la llamada resistencia al cambio del campesinado tan subrayada en los procesos de transferencia de tecnología para este sector, además de haberle servido como estrategia de sobrevivencia, ha permitido la preservación de la diversidad genética que hoy es prioridad en cualquier programa de investigación agropecuaria que se plantee como la meta al desarrollo sostenible.

En estas circunstancias cabe preguntarse, entonces, si lo conveniente para el campesinado y para el país sería únicamente la búsqueda de alternativas de producción para la exportación.

¿Cuáles serían las consecuencias de ello para los campesinos y para las prácticas que han permitido su supervivencia?. ¿Cómo apoyar su papel de abastecedor de sus propios alimentos y los del resto del país sin que termine subsidiando a los otros sectores, en detrimento de su propio bienestar, como ha venido haciéndolo históricamente?. ¿Cuáles podrían ser los mecanismos para fortalecer el campesinado y su papel en la conservación de la diversidad y de los recursos genéticos?

Ante la falta de reconocimiento por parte del estado de un sector que aporta una parte importante de la producción para el mercado interno, es necesario centrar los esfuerzos sobre el fortalecimiento de estos productores en los siguientes términos:

- Nos parece que es necesario y posible reconstruir el autoabastecimiento, regional y veredal para garantizar un cierto grado de seguridad alimentaria que compense los agudos problemas que en este sentido se viven hoy en día. Así mismo, se hace imperativo replantear las orientaciones de la política de desarrollo tecnológico para la economía campesina.
- La búsqueda de salidas favorables al campesinado debe incluir el rescate del saber tradicional, componente esencial para un desarrollo que pretenda potencializar los valores humanos, naturales y que permita la conservación de las culturas indígenas y campesinas, el conocimiento tradicional encierra una larga

## Problemas Rurales Colombianos

---

historia de selección y adaptación de especies vivas a las condiciones locales. La exploración de las posibilidades de construcción de reservas regionales y del diseño de manejo local de los recursos naturales, apoyadas en el conocimiento tradicional y en la participación de la comunidad, puede convertirse en una eficiente herramienta para la conservación de los recursos naturales en general y de los genéticos en particular.

- La recuperación de tecnologías locales, que han demostrado su validez en la práctica, es una tarea urgente no solo como reconocimiento al aporte campesino al conocimiento de la naturaleza y de la producción, sino porque estas son prácticas que tienden a desaparecer aceleradamente.
- En la misma línea de pensamiento, la identificación de los recursos genéticos preservados por el campesinado y la búsqueda de mecanismos para su conservación, son elementos que deben ser considerados en los procesos de investigación y transferencia de tecnología para la producción agropecuaria en general.
- La investigación sobre gran parte de los recursos genéticos para la agricultura y su mantenimiento en la naturaleza debe contar inevitablemente con el conocimiento sobre ellos del campesinado, los indígenas y otras comunidades étnicas rurales, en la recuperación de este saber y la conservación de estos recursos, la participación de los productores es una condición indiscutible.
- De igual manera, se requiere insistir sobre las consecuencias negativas de determinados sistemas de manejo de la naturaleza, al tiempo que se demuestre la factibilidad del desarrollo sostenible. Así, es necesario trabajar en el diseño de información para la capacitación de los sectores populares, mejorar los contenidos y los sistemas Pedagógicos, propugnando por la incorporación de una educación ambiental que tome en consideración los valores culturales propios. En este sentido el trabajo con la población infantil, debe dirigirse a proveerlos de herramientas para un futuro en el que pueden faltar los recursos.
- Frente a la insuficiencia de la investigación tecnológica oficial para la producción campesina, es importante mirar hacia los resultados obtenidos por organizaciones no gubernamentales, cuyos aportes son ya importantes en términos de alternativas tecnológicas campesinas.
- La generación y difusión de tecnologías que conduzcan al mejoramiento de las condiciones de vida de los productores campesinos y a la calidad de su producción, deben ser desarrolladas con reales criterios científicos y tecnológicos. Esto exige trabajar dentro de una perspectiva diferente a la de optar una pobre tecnología para los productores pobres. En este sentido, la valoración de las tecnologías propias de los campesinos y su enriquecimiento con los avances de la ciencia moderna, es un elemento fundamental para el avance científico aplicado a un desarrollo más equilibrado en relación con los recursos de la naturaleza.

- Los procesos de descentralización son otra área de acción importante. Esto requiere no solo una actitud de concertación con los organismos del estado a nivel local y regional sino, el trabajo coordinado entre las ONG'S. Una tal unión de esfuerzos deberá apuntar al fortalecimiento de la participación ciudadana y a prestar apoyo a los procesos organizativos locales. Acciones de este tipo empiezan a concretarse en el diseño participativo de los planes de desarrollo municipal, en donde se tomen en consideración elementos como el aprovechamiento de la infraestructura local, el uso de los recursos naturales y la recuperación de elementos que contribuyan a la realización del desarrollo sostenible. En síntesis, se trata de que las ONG'S aporten su experiencia en la búsqueda de alternativas campesinas, sin que esto signifique que ellas deban asumir las responsabilidades que corresponden al estado.

- La mano de obra familiar ha sido tradicionalmente considerada como un recurso importante para la producción campesina. Muchas de las alternativas, incluidas aquellas propuestas por organizaciones no gubernamentales, se apoyan en la intensificación del uso de este recurso.

Sin embargo, debe reconocerse que las presiones económicas obligan frecuentemente a la migración temporal o definitiva de los brazos jóvenes de la familia y aún de los jefes de hogar.

- La agricultura orgánica como alternativa para el campesinado continua siendo una posibilidad, no es un hecho. Sin embargo, esta unida a la utilización de microbiales, podría configurar un perfil mas extensivo de extracción de nutrientes de la parcela. Se deben entonces buscar formas de restitución de nutrientes y mecanismos más eficientes de extracción, en el largo plazo.

- Impulsar alternativas de comercialización es evidentemente una necesidad para resolver problemas de la inserción de los campesinos a los mercados. Pero debe evaluarse cuidadosamente la experiencia, ya bastante amplia, para no caer en la repetición mecánica de proyectos que no sean realmente contruidos por los campesinos. La experiencia aludida demuestra que en comercialización como en diversos ordenes del desarrollo rural los proyectos no se transfieren por medio de la planeación normativa sino que se construyen paso a paso con los campesinos y demás actores de la sociedad rural.

- Es necesario hacer conocer a los campesinos los contenidos del plan de apertura económica e iniciar con ellos la discusión sobre su incidencia y las formas de prepararse para enfrentarla, sobre la base de estrategias adecuadas a sus condiciones ecológicas y culturales.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

No sobra advertir, retomando lo expuesto a lo largo de este artículo, que sin remover los obstáculos básicos para el desarrollo rural, los puntos anteriores no tienen posibilidades amplias de fortalecer la economía y la sociedad campesina.

En otras palabras, el país requiere un proyecto nacional que contemple acceso a la tierra y al agua; construcción de tecnología, colonización, inversiones sustanciales en infraestructura vial, social y productiva rural; amplio acceso y profundas transformaciones del sistema educativo, solución a los conflictos violentos y desmovilización de las organizaciones armadas en el marco de estas transformaciones.

### **1.7 REFORMA AGRARIA O REFORMA RURAL**

Cada vez que se habla del sector rural en Colombia nos remitimos a la reforma agraria como la solución de sus problemas. Pero en el país nunca se adelantó un proceso serio y adecuado de redistribución de la propiedad rural que facilitara los procesos de crecimiento y de desarrollo con equidad, convivencia y justicia social.

El hecho de que haya fracasado la reforma concebida dentro de un esquema redistributivo de la propiedad, buscaba crear una clase de pequeños propietarios, recreando las economías campesinas, no significa que hayan desaparecido los factores que definen la necesidad de una reforma. Ellos permanecen, sus características y complejidades han cambiado desenvolviéndose en un contexto y una época diferentes.

La reforma agraria en Colombia parece pertinente, aún dentro del proceso de globalización.

Lo que debe discutirse es su contenido, su concepción y el modelo de su desarrollo rural requerido para solucionar los problemas del campo.

Debe discutirse de qué manera se puede resolver hoy la complejidad del problema rural en un mundo incierto e impredecible. ¿Los instrumentos que se usaron en el pasado son apropiados hoy?, ¿El esquema reformista practicado por el Incora y los

distintos gobiernos garantizan una solución estable, eficiente y viable de la cuestión agraria?. También debe analizarse de qué cuestión agraria estamos hablando, como la

entendemos. Se trata de la tenencia de la tierra o de algo más allá y más importante que ésta?<sup>11</sup>

### 1.7.1 La Visión Clásica de la Reforma Agraria

En la visión clásica existe acuerdo en que la reforma agraria altera la distribución del ingreso y la estructura político-social, así como que impulsa el desarrollo económico, amplía el mercado interno, mejora la productividad y el nivel de vida de los campesinos, supera la pobreza y logra un mayor desarrollo de la democracia. Pero el acuerdo no es tan claro cuando se trata de definir el tipo de reforma que debe adelantarse y la extensión o profundidad de la misma en términos de modificación de los factores de poder al interior de la agricultura y el sistema nacional.

Pocas dudas existen sobre la bondad de una reforma agraria para transformar la estructura agraria, en especial cuando se considera que ésta es un obstáculo al desarrollo, o se convierte en un factor de conflicto social que amenaza la estabilidad política.

Para Doren Warriner la reforma agraria significa esencialmente “la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños productores y trabajadores agrícolas”<sup>12</sup>. Barraclough reafirma al respecto:

La reforma Agraria es considerada como un equivalente de la reforma de tenencia de la tierra. Es un proceso que incluye la redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra, a favor del cultivador de la sociedad entera. Normalmente se acompaña de cambios en otras instituciones agrícolas y de programas de desarrollo agrícola. Hay tres objetivos implícitos en el concepto de reforma agraria ahora propuesto: una mayor igualdad social, la redistribución del poder político y un mejoramiento en el funcionamiento económico.

De acuerdo con el concepto clásico latinoamericano, para que se produzca una reforma agraria deben darse algunas condiciones necesarias como:

---

<sup>11</sup> Una discusión sobre la cuestión agraria se puede consultar en Machado, Absalón. La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio Bogotá: EL ANCORA, 1998.

<sup>12</sup> Warriner, Doreen. ¿Qué es una reforma agraria? En reformas agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas. Edición preparada por Oscar Delgado. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. Ver detalles en Machado, Absalón. “La reforma Agraria, una necesidad política” En CEGA. Coyuntura Colombiana N° 65, controversia Socioeconómica, enero 2000.

## Problemas Rurales Colombianos

---

- Una distribución de la propiedad agrícola altamente desigual (estructura de tenencia de la tierra inadecuada).
- Niveles altos de pobreza y miseria en las áreas rurales lindantes con la riqueza.
- El estancamiento económico de la masa de población rural, ósea la no-participación de los campesinos en los beneficios del desarrollo.
- Inestabilidad política y social (orden político existente amenazado en forma amplia, no sólo en el aspecto agrario).

Pero un elemento crucial que anota Barracloughes que los cuatro factores anunciados son necesarios más no suficientes, "se requiere un catalizador que puede ser una persona o un hecho en particular o una combinación de hechos y personas.<sup>13</sup> Una pregunta muy interesante para los Colombianos: ¿estamos actualmente en presencia de ese catalizador?

Con esta visión, buena parte de los países latinoamericanos se lanzaron en los años sesenta y setenta a realizar reformas agrarias que buscaban redistribuir la propiedad afectando las estructuras latifundistas, para crear pequeños propiedades individuales o asociativas, que se consideraban más eficientes y constituirían un fundamento para la construcción de una democracia económica en el campo.

Éstos procesos fracasaron en la mayoría de los países como Bolivia, Chile y Nicaragua, donde se presentaron reformas de corte estructural que no tuvieron una sustentabilidad política. Los fracasos del modelo clásico de reforma agraria han sido muy analizados. Las causas se sitúan en primer término en la falta de voluntad y decisión política de las elites y la clase política para hacer transformaciones estructurales duraderas; la mala gestión pública; la concepción limitada y parcial del proceso; el aislamiento de la reforma agraria de otros procesos de transformación urbana; la carencia de recursos públicos para apoyar el proceso; la mala selección de los usuarios de la reforma; la corrupción en uso de los recursos públicos; la inflexibilidad de las burocracias; la falta de planeación, la centralización y dispersión de los procesos, la debilidad de las organizaciones campesinas, el comportamiento asimétrico de los mercados; la débil articulación de la agricultura con la industria y su poco poder de negociación, entre otros.

Quizás lo más cuestionable no es el concepto en sí, sino la inflexibilidad en su aplicación al insistir en una reforma agraria asumiendo que no han variado los factores que la justifican, los actores, el contexto, los conceptos sobre el desarrollo rural, los roles de la agricultura en el desarrollo es decir, insistir en una reforma redistribuida tradicional suponiendo que nada ha cambiado, y que por tanto el esquema es universal, cuales quiera sean las circunstancias y los procesos en que esté involucrado un país o una sociedad. Con esta visión, buena parte de los

<sup>13</sup> Idem, pp 132-138.

países latinoamericanos se lanzaron en los años sesenta y setenta a realizar reformas agrarias que buscaban redistribuir la propiedad afectando las estructuras latifundistas, para crear pequeñas propiedades individuales o asociativas, que se consideraban más eficientes y constituían un fundamento para la construcción de una democracia económica en el campo. Estos procesos fracasaron en la mayoría de los países como Bolivia, Chile y Nicaragua, donde se presentaron reformas de corte estructural que no tuvieron una sustentabilidad política.

Los fracasos del modelo clásico de reforma agraria han sido muy analizados. Las causas se sitúan en primer término en la falta de voluntad y decisión política de las elites y la clase política para hacer transformaciones estructurales duraderas; la mala gestión pública; la concepción limitada y parcial del proceso; el aislamiento de la reforma agraria de otros procesos de transformación urbana; la carencia de recursos públicos para apoyar el proceso; la mala selección de los usuarios de la reforma; la corrupción en uso de los recursos públicos; la inflexibilidad de las burocracias; la falta de planeación, la centralización y dispersión de los procesos, la debilidad de las organizaciones campesinas, el comportamiento asimétrico de los mercados; la débil articulación de la agricultura con la industria y su poco poder de negociación, entre otros.

Esta asincronía del proceso reformista con la realidad es una de las dificultades actuales para discutir el contenido de una reforma, que sí bien necesaria, debe discutirse en su concepción, alcance y contenido en el actual contexto, de acuerdo con una visión de más largo plazo del sector rural.

### 1.7.2 El Contexto de la Reforma Agraria

Las reformas tienen que ubicarse en un contexto determinado. No es lo mismo una reforma que busca eliminar las relaciones atrasadas en el campo, de tipo feudal o semifeudal, de aquellas que se realizan dentro de un régimen capitalista donde las reformas semifeudales han desaparecido como formas dominantes.

Tampoco puede aplicarse el mismo esquema a una sociedad en proceso de globalización política y social, y a otra con atraso considerable en materia de transformaciones estructurales para el desarrollo y la modernidad, además de involucrada en múltiples conflictos y en guerra.

En un régimen capitalista la reforma agraria sólo puede ser redistributiva al interior del sector reformado cambiando parte de la estructura agraria, sustituyendo la elite capitalista dominante (terratenientes aburguesados) por una clase de



## **Problemas Rurales Colombianos**

---

agricultores y campesinos que explotaban la tierra dentro de parámetros de eficiencia. En el actual régimen capitalista la tierra ha dejado de ser un bien de

especulación y sobrevalorización o de captación de rentas institucionales, convirtiéndose en bien productivo y de inversión. En un sistema capitalista que se desenvuelve en condiciones normales de acumulación de capital, según de Janvry, existen cuatro razones por las cuales la reforma agraria se convierte en un tema poco probable de ser asumido en las políticas.

Las alianzas políticas requeridas para apoyar la reforma agraria tendrán que ser capaces de oponerse a los intereses capitalistas establecidos en la agricultura.

Será difícil oponerse a la elite terrateniente por que su control del aparato estatal es fuerte. Generalmente tiene inversiones diversificadas en la industria y fuertes alianzas con el capital extranjero. También es difícil oponérseles puesto que se requiere que una fracción de la burguesía se oponga a otra y cuestione la inalienabilidad de los derechos de propiedad, exigiendo una compensación completa para los anteriores propietarios.

Las reformas antifeudales han producido ganancias en eficiencia y equidad (en equilibrio compensatorio entre estos dos propósitos); una reforma adicional puede anular los logros tecnológicos pasados generando caídas en la producción, por lo menos en el corto plazo.

La mayoría de los países del Tercer Mundo han optado por un modelo de desarrollo económico donde el crecimiento industrial se basa principalmente en la expansión del mercado de exportaciones o bienes suntuarios y no en el mercado de bienes de consumo. Allí no resulta esencial la redistribución progresiva de los ingresos con el objeto de crear un mercado nacional para la industria, evitando así la crisis de fatal consumo. En tal caso la reforma sólo es un beneficio político para trabajadores y campesinos.

La burguesía responderá a las presiones sociales de reforma agraria aceptándola a cambio de la legitimación de las relaciones sociales dominantes. Así los programas de reforma serán tan limitados como sea posible mientras logre su propósito político: en estos términos son un instrumento de estabilización, pero también de desestabilización potencial.

No obstante estas razones no son lo suficientemente convenientes como para olvidar la necesidad de la reforma, tanto más porque ellas son fruto de una decisión política que afecta los distintos poderes.

En un sistema capitalista no globalizado, de Janvry concluye que la reforma agraria será siempre resultado de una fuerte presión que pueda cuestionar el orden existente, pero no de una concesión fácil de las clases dominantes.

“Por esta razón, la reforma agraria sigue siendo un tema político importante incluido si se emplea para una variedad de propósitos distintos del acuerdo con diferentes programas políticos” a la conclusión del autor que data de hace 20 años, hay que ponerle atención:

“La transformación de la estructura agraria depende hoy día más de las fuerzas del desarrollo capitalista y en particular de la industrialización de la agricultura comercial y la proletarianización del campesinado, que de la aplicación de las políticas de reforma agraria, por lo tanto incluso la reforma agraria ha muerto, como tema de las políticas, sigue siendo un ingrediente clave de cualquier programa político significativo de desarrollo económico, ya sea de tendencias liberales, populares o radicales”.<sup>14</sup>

### El Problema a Resolver

La discusión sobre la reforma agraria requiere partir de una pregunta: ¿cuál es el problema que necesitamos resolver?. Me parece que existe bastante convergencia en los diferentes análisis sobre cuáles son esos problemas:

- La tierra continúa siendo un factor especulativo acumulador y apropiado de rentas institucionales, en lugar de ser bien de producción o inversión. Por ello, normalmente sus precios están por encima del valor resultante del descuento de flujo de ingresos futuros con una tasa de interés de mercado (valor presente neto de los retornos).
- Existe un alto grado de concentración de la propiedad, lo cual es necesario verlo en términos regionales, al tiempo que es notoria su fragmentación antieconómica. Esta estructura agraria bimodal es conflictiva, inflexible, poco propicia para articulaciones eficientes con cadenas agroindustriales modernas, reflejando una gran desigualdad.
- A su vez la tierra utiliza de manera ineficiente tierras de uso agrícola que están en ganaderías extensivas, tierras de vocación forestal se usan también en ganadería, tierras para cultivos permanentes están en cultivos transitorios, tierras agrícolas se usan en cultivos no aptos a ella, etc. Se configuran así diversos conflictos en el uso del suelo.
- Los índices de pobreza rural son altos y superiores a los existentes en los sectores urbanos. La pobreza rural es mayor en términos absolutos y relativos<sup>15</sup>, su nivel de vida es inferior al urbano.

---

<sup>14</sup> Íbidem.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Leibovich, José y Núñez, Jairo “activos y recursos de la población de pobre en

- La institucionalidad rural es incompleta, ineficiente y caótica en su capacidad de atender las demandas diversificadas de sus regiones y localidades, así como para apoyar las estrategias de pluriactividad de las familias rurales en el uso de los escasos activos de que disponen, sean éstos de capital natural, humano, físico, social o financiero.
- La violencia y el conflicto acompañan la irrupción de cultivos ilícitos en las zonas de colonización, junto a procesos de desplazamiento forzado de pobladores rurales.
- Los recursos naturales se están destruyendo aceleradamente.
- Es escasa la participación de los pobladores rurales en los sistemas de decisión que afecta sus modos de vida y bienestar, así como débiles las organizaciones y el capital social requerido para expresar un empoderamiento facilitador de las relaciones con el Estado y las negociaciones con la sociedad.

“Estos problemas pueden sintetizarse en una definición de la cuestión agraria que he precisado en un libro publicado en 1998 de la siguiente manera”(9).

En términos más globales, la cuestión agraria en Colombia consiste en un modelo de desarrollo excluyente y poco autónomo que se sustenta en un Estado débil, política e institucionalmente, que le impide definir al sector rural como estratégico para un desarrollo sostenible, con unas reglas de juego y políticas de largo alcance que faciliten el desarrollo de los mercados, de la competitividad y de la sociedad rural, en condiciones equitativas e influyentes.

Es decir, el país, al seguir un modelo de desarrollo excluyente, no ha definido una opción por lo rural y un modelo de desarrollo propio, ni ha considerado al sector rural como estratégico.

A los problemas anotados se agrega un contexto interno de crisis y conflicto, adverso para emprender un proceso de transformación del sector rural. También se suma el proceso de globalización excluyente, además de las tendencias de transformación económica fruto de la modernización, tales como la terciarización del empleo rural, la dinámica creciente de generación de ingresos extraprediales, el surgimiento de nuevas fuentes de ingreso como los servicios ambientales y el

## Problemas Rurales Colombianos

---

Colombia” Trimestre económico. Vol. LXVI, N° 3, Julio- Septiembre de 1999, México.

<sup>16</sup> Sobre estas estrategias y el acceso a estos recursos, véase: De Janvry, Alain and Soudoulet, Elisabeth” New Approaches to Rural Development in América. Documento presentado al Taller Cepal Fao sobre Experiencias Exitosas de Reducción de la pobreza Rural. Lecciones para la reorientación de políticas Santiago de Chile, Enero 27 de 2000.

Machado, Absalón. La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio. Op-Cit.

agroturismo. Igualmente, se hace evidente la posibilidad de revalorizar lo rural por sus externalidades en el medio ambiente y en el ejercicio de la soberanía al usar pacíficamente el territorio en actividades productivas o ambientales. En términos recientes se despliega claramente una multifuncionalidad de lo rural que busca ser reconocida en la sociedad y expresada en las políticas.

La solución a los problemas señalados se plantea en términos de la reforma agraria redistribuida de corte tradicional, con políticas de desarrollo rural y operación del mercado de tierras. Una combinación de reforma agraria con mercado de tierras subsidiado y otras estrategias más de política sectorial, que no buscan procesos de transformación estructural, sino acomodados coyunturales como los tradicionalmente practicados por el Ministerio de Agricultura.

No puede pensarse que la reforma agraria resuelva todos estos problemas al tiempo. Por ello debe entenderse como un proceso que facilita, impulsa y dinamiza la transformación estructural si cuenta con una decisión política nacional y se inscribe en un proceso político de cambio de la sociedad. La mayor probabilidad de que fracase se presenta cuando se realiza como un proceso sectorial aislado, sin vínculos con transformaciones nacionales.

### **1.7.3 Repensar los Esquemas de Reforma Agraria Frente a los Cambios**

En las ultimas cuatro décadas se han producido cambios que obligan a repensar los modelos tradicionales de reforma agraria, mas no a descalificarla. Lo que indican dichos cambios es la necesidad de buscar nuevas alternativas de acceso a la propiedad.

De modificar los criterios de asignación de tierras; de complementar la acción del Estado con la del sector privado de identificar nuevos mecanismos de financiación; de establecer nuevas relaciones de los agentes al interior del sector, así como una nueva institucionalidad con mayor descentralización; de regionalizar los procesos de transformación de la estructura de la propiedad de redefinir el papel de los entes territoriales en relación con la tierra y la solución de conflictos; de asumir un modelo de desarrollo rural, etc. Esos cambios se pueden puntualizar así:

## Problemas Rurales Colombianos

---

- Se ha conformado una economía informacional / global, a la vez que regionalizada, con incidencias en la competitividad, el desarrollo de los mercados, la cultura, los procesos sociales y el conocimiento.
  - Hay cambios en los esquemas de protección a la agricultura y en las políticas internacionales reguladas por la OMC.
- 
- Han acentuado la transnacionalización de los sectores agroindustriales y la articulación de los empresarios nacionales con la inversión extranjera y los esquemas empresariales externos.
  - Las revoluciones biotecnológicas y de la información cambian los esquemas de manejo de las empresas, hacen más exigente el proceso productivo y la calidad, redimensionan el tamaño de las explotaciones y valorizan el conocimiento como factor productivo en la estructura agraria.
  - Se vienen transformando los patrones de consumo, confiriendo poder a los consumidores en la definición de lo que se produce y cómo se produce. Hay una tendencia al surgimiento de patrones de consumo alimentario donde el tema de salud es prevaeciente.
  - El conocimiento se esta convirtiendo en un factor productivo de gran alcance para la competitividad, dejando atrás la importancia tradicional de la tierra como factor productivo. La jerarquía de los factores productivos en la estructura agraria está cambiando hacia una mayor valorización del conocimiento de la información y el capital, en relación con la tierra.
  - Los núcleos de poder de la estructura agraria se han situado por fuera de la agricultura, en el sistema agroindustrial y financiero de un capitalismo oligopolio, y el poder de terratenientes y agricultores se ha venido amenos (aunque en las regiones más atrasadas sigue teniendo un peso importante). La actividad primaria se constituye en el eslabón más débil (en términos de valor y poder) de la cadena agroindustrial y de los clusters que se están formando.
  - Los agentes socioeconómicos y sociales del sector rural y del sistema agroindustrial han cambiado, aunque tengan la misma connotación de clase. Propietarios, industriales, campesinos, comerciantes, empresarios agrícolas, trabajadores rurales, consumidores, empresas transnacionales tienen actitudes, valores y comportamientos que se diferencian de los existentes hace cuarenta años. Son una nueva generación de agentes con mentalidad en proceso de cambio, con una nueva información para la acción. Nuevos agentes han entrado al sector: ONG, capitales ilícitos, organizaciones delictivas e ilícitas , nuevas empresas de servicio, entidades privadas de investigación básica y aplicada, umatas CMDR, entre otros.

## Problemas Rurales Colombianos

---

- La frontera agrícola utilizable en agricultoras se ha agotado y son pocos los baldíos de la nación utilizables para la producción.

- La pobreza y la miseria rural se mantienen altas y están muy vinculadas con el minifundio, la falta de oportunidades de empleo e ingresos, la dificultad de acceder a activos productivos, los bajos niveles de educación la ineficiencia del gasto público, entre otros.

- Han nacido nuevos núcleos de generación en riqueza con el desarrollo de cultivos permanentes y de plantación, abriendo perspectivas de vinculación de pequeños agricultores a complejos agroindustriales y facilitando la solución de problemas de financiación, asistencia técnica, mercadeo y estabilidad de los ingresos.

- Lo rural se concibe hoy más allá de lo agropecuario, así como el uso de la tierra se puede ver bajo la óptica de usos múltiples, lo rural aparece hoy con una multifuncionalidad donde surgen algunas externalidades sociales, tales como el potencial de conservación del ambiente, las posibilidades de mejorar la calidad de vida conviviendo con la naturaleza, los aportes a la seguridad alimentaria y la ocupación pacífica del territorio en términos de soberanía y nacionalidad.<sup>17</sup>

- El agua aparece hoy como un recurso con altas tasa de valoración social y económica. La posibilidad de la explotación competitiva de la tierra está cada vez más vinculada al acceso al agua y su uso eficiente.

- Se ha provocado un notorio proceso de terciarización del empleo y el ingreso rural: lo agrícola sólo absorbía el 61% y los ingresos laborales rurales no agrícolas son superiores.

- Existe conciencia pública de que las instituciones creadas en los sesenta para la reforma agraria se agotaron y deben ser sometidas a una reestructuración a fondo, incluida toda la institucionalidad del sector esas organizaciones perdieron imagen credibilidad y confianza.

- Hay una creciente desestabilización política generada por la irrupción de grupos armados fuera de la ley y el narcotráfico, tanto en el sector rural como en toda la sociedad, generando repercusiones negativas en las relaciones internacionales.

- Existe una mayor conciencia nacional sobre la necesidad de eliminar los factores de exclusión económica, social y política generados por el modelo de desarrollo.

<sup>17</sup> FAO / Netherlands Conference on Multifunctional. Character of Agriculture and Land Cultivating our futures. Maastricht, Holanda, septiembre 12.-17, 1999.

- Se ha producido un intenso deterioro de los recursos naturales, así como la invasión con cultivos ilícitos de zonas agroecológicas frágiles y de reservas naturales, degradando los recursos y el patrimonio de la biodiversidad

Estos elementos y otros de carácter político social e institucional deberían permitir una reflexión clara sobre la naturaleza de una reforma agraria hoy, en comparación con la reforma tradicional de los años 60. Además deberían combinarse con un análisis sobre el modelo posible y deseable de desarrollo rural que el país requiere para solucionar.

Los problemas estructurales le impiden el desarrollo en esos sentidos, cualquier reforma en la estructura agraria debe concebirse como parte de una estrategia más global de cambio y transformación que considere las articulaciones del sector rural con el resto de la economía, la sociedad y el concierto internacional.

El fracaso de la reforma agraria tradicional, los cambios en el contexto, las tendencias del sector rural, los conflictos rurales, las transformaciones en los mercados y en las estructuras productivas, la redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado, el avance tecnológico y la perpetuación de la pobreza rural y nacional hacen necesario desechar el concepto de reforma agraria y adoptar el de reforma rural, con el fin de buscar otras opciones a una cuestión agraria que involucre una renovada institucionalidad.

Las justificaciones de una reforma rural: una reforma rural tiene muchos tipos de justificaciones, todas sintetizables en las diferentes facetas de la cuestión agraria: lo económico, lo social, lo político y lo institucional.

Tradicionalmente se ha considerado por el lado de la economía que la pequeña propiedad es más eficiente que la mediana y la grande, y por lo tanto se justificaba fragmentar la propiedad y su uso. Pero ello sólo es cierto cuando los pequeños propietarios pueden acceder en igualdad de condiciones a otros activos y factores de producción, además de la tierra y el mercado.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Éste es un concepto traído de los países desarrollados que difícilmente pueden operar en un país como Colombia, donde existe exclusión, violencia y grandes desigualdades en el acceso a recursos. Hoy día todo tamaño de propiedad y empresa puede ser eficiente si tiene acceso al conocimiento, al capital, la información y la tecnología, a activos físicos y además al mercado y a las economías de escala formada por fuera de la finca en el sector de servicios.

No es fácil afirmar que la pequeña propiedad, en un creciente contexto de conocimiento, sea por ser más eficiente que la mediana y la grande de tipo

empresarial. El proceso de globalización tiende a ubicar mejor las medianas y grandes en relación con las pequeñas, en razón de su mayor capacidad de conformar alianzas para actuar en el mercado. La pequeña propiedad también es variable, pero requiere de unos mínimos que no pueden ser la reproducción familiar de subsistencia.

Sigue siendo válido el argumento de que una reforma en la posesión de activos y un cambio en los poseedores, aumenta la eficiencia y la productividad, si se traspasan activos mal utilizados u ociosos a quienes los pueden explotar mejor.

En este sentido se ampliarían el empleo y los ingresos mediante una expansión horizontal del uso del suelo. Ello siempre reduciría en mayor bienestar si los mercados de productos son dinámicos y existe fácil acceso, sin mayores costos de transacción y en condiciones transparentes.

Este argumento sólo es válido para tierras mal utilizadas, no para las que se están usando de acuerdo con los patrones promedios en términos de disponibilidad tecnológica el reparto de estas tierras puede desmejorar la creación de riqueza en lugar de aumentarla. Éste sería el costo inmediato de una mayor igualdad si se fragmentan tierras utilizadas eficientemente para crear empresas pequeñas sin capacidad de acumular. Desde el punto de vista social, las justificaciones están por el lado de la equidad y la justicia social, la función social de la propiedad, la disminución de la pobreza, el aumento del empleo, la mayor movilidad social, las perspectivas de mayor organización y formación de capital social. La educación y la capacitación tienen un valor alto en términos de su incidencia en la disminución de los índices de pobreza, como lo muestra el trabajo de Leibovich y otros realizados en América Latina.

La justificación política de una reforma rural que involucra redistribución de activos aparece por el sustento de un modelo político de democracia real, basado en la equidad y el fortalecimiento del Estado. Para ello hay que cambiar las relaciones de poder, tanto de unas clases o grupos a otros, como entre lo rural y lo urbano pero



## **Problemas Rurales Colombianos**

---

también creando nuevos poderes. Esta justificación política gesta más en el contexto nacional que en el mismo sector rural, por el hecho de que los propietarios de tierras y los agricultores han perdido poder económico y político en la medida que lo han ganado los conglomerados del sector agroindustrial-comercial y financiero, las empresas transnacionales articuladas a ellos, la agricultura en un proceso que cada vez se acentuará más.

El argumento social y político es el que más pesa en una reforma rural como estrategia nacional y no sectorial, pero lo económico no puede descuidarse.

Indudablemente, el argumento político es el más fuerte en el contexto actual de la sociedad colombiana.

En efecto esta sociedad, el argumento mayor para una reforma rural sigue siendo el que la sostenibilidad social y política del modelo de desarrollo capitalista pasa por los corredores del sector rural. No importa que la agricultura tenga un peso reducido en el PIB, que la población rural descienda cada vez más que las exportaciones agropecuarias y del café sean cada vez un porcentaje menor del aporte a las divisas y que la generación de empleo en el sector rural sea menos dinámica que en otros sectores de la economía. Un nuevo modelo no se sostiene si no hay democracia participativa, mayor igualdad, mayores oportunidades, mayor suministro de bienes públicos; si no se derrota la exclusión y se hace un reconocimiento de valores e instituciones propios de la nacionalidad que están muy arraigados en lo rural. Modernización con modernidad es el término que lo expresa y los economistas deben entenderlo mejor. Cuéstele o no a los macroeconomistas de nuevo cuño, ésta es una realidad política que no puede despreciarse con argumentos económicos de eficiencia a raja tabla, mucho más en sociedades con altos niveles de desigualdad y exclusión.

Siempre aparecerá la pregunta de si una menor desigualdad asegura un mayor crecimiento o no, y si se puede crecer al tiempo que se redistribuye. Entiendo que esta discusión no está saldada entre los economistas, porque ello depende a quién se entregan los activos que se redistribuyen, en qué condiciones de acceso a otros activos complementarios, si los activos que se entregan (en este caso la tierra) son los que más generan riqueza e ingreso por su uso, y si el contexto institucional en que se hace ese proceso es propicio para su uso adecuado en términos de mercados, rentabilidad, claridad de reglas de juego, confianza y redes sociales de compromiso.

### **1.7.4 Reformas de Vieja y Nueva Generación**

## Problemas Rurales Colombianos

---

En América Latina venimos hablando de reformas institucionales de primera, segunda y tercera generación aplicables tanto al conjunto de la economía y la sociedad como sector rural. Colombia podría tener el récord, no sólo de no haber efectuado las reformas de vieja generación (reformas estructurales básicas para el desarrollo, entre ellas la reforma agraria) sino además de haber realizado de manera incompleta e inapropiada las reformas de la nueva generación, sean las de primera o segunda generación.

No nos enfrentamos entonces a un problema complejo: como el régimen de tendencia de la tierra, al mismo tiempo que avanza en las reformas institucionales necesarias para que los mercados respondan a los atributos de competencia y

calidad y una tercera que esta surgiendo (una visión más madura sobre la reforma institucional y en asuntos cuya solución excede a los mecanismos de mercado).<sup>18</sup>

¿Cómo sumarles a una vieja reforma, no resuelta, las nuevas reformas que requiere el sector rural, en un proceso que tenga gobernabilidad, que genere confianza y credibilidad?. No se trata de reformar organizaciones y reducir nóminas, sin discutir los contenidos y los objetivos, sin reflexionar sobre el futuro, como lo hecho hasta ahora. Se trata de reformar reales de la institucionalidad que afecten poderes, actitudes y valores; que afectan a los grupos rentísticos de la sociedad auspiciados por los gobiernos y el ejecutivo; reformas que incidan en el patrimonio, que recuperen la confianza en lo público y la credibilidad en las instituciones legítimamente constituidas. Pero a la vez se demandan reformas eficientes y transparentes, que sigan pautas no autorizadas y den cabida a las realidades territoriales.

Ello sugiere que una reforma rural hoy tiene que ser parte de un proceso de cambio y transformación más profunda de la sociedad y sus instituciones, no pueden quedarse en los alambrados de la ruralidad. No se debe volver a cometer el error histórico de tratar de reformar lo rural y sólo la tenencia de la tierra, sin hacer reformas por fuera de lo rural.

Una reforma rural es viable, políticamente gana sostenibilidad y se consolida precisamente si se hace parte de un proceso más amplio de reformas. Ese es el reto de esta sociedad.

Se deduce de lo anterior que la única manera de cambiar a una reforma de ese tipo es partiendo de la recuperación de lo público, del interés colectivo frente al individual.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En otros términos, recuperar la noción de Estado y de nación, lo cual pasa por la creación de ciudadanía y democracia.

---

<sup>18</sup> Véase: Pinñero, Martín Martínez, Roberto Trigo, Eduardo; Torres, Filemón; Manciana, Eduardo y Echeverría, Rubén. La institucionalidad del sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional. Washington, D; C; DIBviembre de 1999, gordillo de Anda GustavoThe Reconstrucción of rural institutions Roma :FAO 1996. las reformas de la tercera generación consiste en la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración en la explotación de complementariedad y en el estímulo a la participación y a la iniciativa social. Estas reformas superan la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada, la agenda de la tercera etapa, dicen los autores, incluyen asuntos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de “delegación” y “devolución” a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados “nuevos bienes públicos”, como la preservación de los recursos naturales.

### Una Reforma Rural en Lugar de la Reforma Agraria Tradicional

Por las anteriores consideraciones, lo primero que debemos hacer es cambiar el término de reforma agraria por el de reforma rural, pues se trata precisamente de adecuar la realidad rural a las necesidades del desarrollo y éste a las necesidades de lo rural, de modo que lo rural posea el sitio privilegiado y estrategia de cambio y de transformación estructural.

Tal propuesta debe partir de unos principios a saber:

- Crear condiciones para generar más riqueza en lugar de generar pobreza como resultado del proceso.
- Descentralizar el proceso reformista y la participación de los diferentes actores sociales y entes territoriales.
- Focalizar las reformas.
- Buscar la eficiencia social y económica de cada trato no discriminatorio.
- Concentrar geográficamente la acción pública para ganar externalidades y hacer economías de escala frente a la escasez de recursos.

Una reforma rural que involucra la redistribución de activos puede configurarse con los siguientes elementos y procesos:

- Quebrar la razón rentística de posesión de la tierra vía tributación sobre la propiedad, es decir, a través de un impuesto predial adecuado. Hay suficientes argumentos para mostrar que un impuesto a la tierra disminuye los retornos especulativos futuros porque incrementa el costo de tenencia y, por tanto, el

## Problemas Rurales Colombianos

---

precio del activo, aumenta los incentivos para explorar las propiedades, disminuye la demanda, desplaza la inversión hacia el mercado de capitales u otros activos productivos, fortalece físicos municipales, aminora la presión por transferencias y fuerza un mejor uso de los recaudos hacia la reinversión en beneficio de las zonas que tributan el sector rural en general. Se reconoce que la gran dificultad de un impuesto es el costo de su administración, la evasión, vía subvaloración de las propiedades y la decisión política de aplicarlo.(13).

- Redistribuir oportunidades y crear opciones para el uso de tierras ociosas y mal utilizadas donde hay conflictos evidentes en el uso del suelo, excesiva concentración, conflictos sociales y violencia permanente. Ello quiere decir que la única opción no es la fragmentación de la propiedad y su redistribución con la intervención del Estado, en estas tierras se pueden diseñar diversos negocios, cuando son tierras de buena calidad o de uso agropecuario siempre garantizando la generación de riqueza.
- El propietario que ofrezca en arriendo a empresarios capitalistas dispuestos a invertir (pequeños, medianos o grandes) a través de contratos de largo plazo regulados por el Estado bajo una normatividad que no se preste a dudas sobre los derechos de propiedad.
- Se conforme una empresa con inversionistas donde el propietario aporte la tierra para hacer una explotación integral del suelo sin fragmentarlo, usando la tecnología y el conocimiento disponible.
- Voluntariamente se ofrezca vender una porción significativa de la tierra a campesinos que cumplan ciertas condiciones y la puedan explotar sin fragmentarla, aunque cada uno adquiera un derecho de propiedad, usando subsidios del Estado o créditos los campesinos serían los trabajadores en una empresa donde tienen derecho de propiedad y el propietario cedería a un gerente el manejo y explotación de los recursos. Sería un aportante más en términos de derechos de propiedad. La tierra que el propietario no ofrezca en venta (derecho de exclusión) la explota igualmente de manera eficiente en otra empresa que puede servir de émulo a la anterior.
- Sin ninguna de las tres alternativas surge el estado que interviene y redistribuye con algunos criterios. Compra e indemniza a precios con base en el avalúo catastral que sirve para el pago de impuestos y genera núcleos de acumulación en pequeña y mediana escala evitando la fragmentación en el uso del suelo (fragmentar los derechos de propiedad pero no el uso de los recursos).
- Reconstruir la propiedad excesivamente fragmentada creando modelos de acumulación en pequeña escala, y como excepción economías de subsistencia. Se trata de reconstruir la propiedad a escalas mínimas para una explotación económica concentrando activos en zonas de minifundios, ello requiere una política

## Problemas Rurales Colombianos

---

de reubicación de poblaciones. Como corolario de ello, la política reformista puede fragmentar los derechos de propiedad pero no el uso del suelo a fin de no generar pobreza.

- No crear en términos netos, más economías de subsistencia tipo UAF, como lo ha hecho la reforma agraria de los últimos 40 años, aumentando al número de pobres en el sector rural. Se buscaría más bien crear, a través de un proceso, economías empresariales en pequeña escala, en lugar de economías de subsistencia frágiles que no pueden acumular. Estas unidades no tienen capacidad de sostenerse en contexto adversos y cambiantes y en un mercado cada vez más exigente, donde operan economías y servicios de escala de alta calidad. Con las economías de subsistencia que existen y la recomposición de las que están por debajo de ese equilibrio (el minifundio cuando sea posible) es suficiente para que el Estado haga una política de fortalecer las economías campesinas existentes e irles creando condiciones para que algunas de ellas puedan pasar a economías empresariales de pequeña escala.

Esas familias que requieren recomponer sus unidades serían las más opcionales para usar el subsidio o la compra de tierra de sus vecinos y no entre grandes y pequeños como los que plantea la ley 160, que tiene todas las dificultades e implica intervenciones inapropiadas e innecesarias de funcionarios públicos. La organización de empresas campesinas familiares tiene toda la justificación en zonas de contención de la colonización, es decir la estrategia de zonas de reserva campesina es válida y deberían redimensionarse y rediscutirse sus condiciones.

Crear estímulos para desarrollar y fortalecer la mediana propiedad empresarial eficiente, sea a través de incentivos a la inversión, la regulación de un mercado de alquiler de tierras y líneas de crédito no subsidiadas para compra de tierras.

La mediana propiedad es el fiel de la balanza en la estructura agraria, y elemento al que debe dársele más atención en la política gubernamental.

Hacer una distinción clara entre lo que es un problema social en el sector rural y lo que es un problema productivo. Esto significa un proceso de estratificación de la población rural para separar aquella que puede tener opciones de mejorar su ingreso y nivel de vida viviendo de actividades agropecuarias, de aquella que definitivamente no la tiene y requiere por tanto otra estrategia diferente a la entrega de activos como la tierra, configurando más un problema social a resolver por fuera de la actividad productiva agrícola.

A los más pobres se les deben brindar opciones de empleo no agrícolas, para lo cual requiere educación y capacitación de manera que migren con posibilidades de competir en el mercado de trabajo, ubicarlos en áreas estatales para manejos

## Problemas Rurales Colombianos

---

ambientales como asalariados de la sociedad que reconoce las externalidades del medio ambiente; entre otros. No se puede seguir sosteniendo de manera irresponsable la idea de que todos los pobres rurales tienen derecho a que se les entregue tierra por el hecho de que son campesinos pobres. Esto debe deducir políticas diferenciadas, que son odiosas para muchos economistas que les gusta la homogeneidad y el aburrimiento social; pero que son necesarias para gestar confianza, crear redes institucionales, integración y no exclusión.

Esto significa un proceso de estratificación de la población rural para separar aquella que puede tener opciones de mejorar su ingreso y nivel de vida viviendo de actividades agropecuarias, de aquella que definitivamente no la tiene y requiere

por tanto otra estrategia diferente a la entrega de activos como la tierra, configurando más un problema social a resolver por fuera de la actividad productiva agrícola. Focalizar la entrega de tierras y otros activos, el acceso a subsidiados y a la participación en empresas mediante un proceso selectivo de los beneficiarios de los recursos públicos.

Esta selección debe hacerse con parámetros generales trazados por el Estado y aplicados a nivel local en consensos con las comunidades; son éstas las que finalmente deberían elegirlos con base en el cumplimiento de unos mínimos. La reforma rural debe conducir a configurar áreas geográficas de reforma, para evitar la dispersión en la prestación de servicios y facilitar la conformación de economías de escala de todo tipo, así como la conformación de organizaciones y de capital social. Usar sin contemplaciones la extinción de dominio a las tierras adquiridas con capitales ilícitos y usarlas de acuerdo con las modalidades anteriores, pasándolas de propiedad pública a privada.

### El Catalizador

La reforma rural, como las viejas reformas agrarias estructurales requieren un catalizador, pues aunque existen condiciones necesarias para impulsar no son suficientes como diría Barraclough<sup>19</sup>. En Colombia el catalizador no es una persona como lo fue en la Cuba revolucionaria, sino un proceso: la búsqueda de la paz y la convivencia entre los colombianos, a tiempo que el desarrollo de la democracia y la sostenibilidad social y política del sistema. Si algún colombiano duda que tengamos un catalizador de esa magnitud, es porque ni vive en el país y está encerrado en los microcosmos de su propio egoísmo en un autismo total.

### El Paradigma Rebasado

## Problemas Rurales Colombianos

---

El paradigma de redistribuir la propiedad en beneficio de los pequeños productores y trabajadores agrícolas, tan bien expresado por Doreen Warriner<sup>20</sup>, hace cerca de 45 años, con la idea de mejorar el ingreso, redistribuir el poder y lograr ascenso social, ha sido rebasado por los hechos, el desarrollo de la tecnología y el conocimiento. La sola redistribución de activos físicos ya no es condición necesaria para alcanzar el bienestar y el mejoramiento en el nivel de vida de las familias.

Para ello hoy se requiere activos físicos y financieros, conocimiento, educación, información, redes sociales, confianza y acceso a mercados. Pero no tiene sentido seguir hablando de reforma agraria distributiva de tipo tradicional o clásico, sino de

---

<sup>19</sup> Barraclough, Solon “¿qué es una reforma agraria?”. En reformas agrarias en América Latina: Procesos y perspectivas. Ob. Cit.

<sup>20</sup> Warriner Doreen. Land Reforma and Development in the Middle East. Ob .Cit.

reforma rural y desarrollo territorial en una visión que va mucho más lejos de la tenencia de la tierra como elemento focal del desarrollo en el sector rural. La solución del problema rural, en síntesis requiere de estrategias múltiples y simultáneas, de una discusión sobre el tipo de estructura agraria deseable y posible que para mí es la multimodalidad eficiente en lugar de la unimodalidad y la bimodalidad basada en el desarrollo empresarial como columna vertebral de la acumulación y la creación de riqueza.

El fortalecimiento de la mediana propiedad y de las economías campesinas existentes sin ampliarlas, el impuesto a la propiedad, la activación de los mecanismos de operación de los mercados de factores con facilidades de acceso, los estímulos a la inversión, la intervención del Estado para remover obstáculos estructurales e institucionales al uso eficiente de los recursos, la descentralización de las agencias del Estado y la generación de bienes públicos y la creación de estímulos al desarrollo de capital social, entre otros elementos.

El nuevo paradigma es entonces una reforma rural como proceso complejo de cambio y transformación de las estructuras rurales, que involucra tanto el acceso a los activos productivos como la formación de capital social, los vínculos con el mercado, la interacción rural-urbana, el desarrollo territorial e institucional, y una concepción de estructura agraria moderna que implica su redimensión en términos económicos y sociales. En las reformas tradicionales nunca se tuvo en cuenta el desarrollo del capital social e institucional como lo entienden Putnam, Coleman, Fukuyama y Nosth<sup>21</sup>. Es una de las razones por las cuales ha fracasado la reforma agraria: centrarse más en la tierra y lo productivo, descuidando la interacción social entre los agentes, las reglas de juego, los valores, la confianza, la

## Problemas Rurales Colombianos

---

reciprocidad, cuando ello es lo único que permite la sostenibilidad de un proceso de construcción que se inicia con la entrega de la tierra.

“Todos los agentes de la violencia siempre comen, el único que no sabe si puede comer es el desplazado”.

Hernán Jaramillo

### 1.8 DESPLAZADOS Y POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA

En nuestro país el desplazamiento forzado es consecuencia de la pobreza y la violencia en todos los ordenes.

---

<sup>21</sup> Sobre este tema existe hoy una abundante literatura, puede verse síntesis en documentos como los de Collier, Paul. Social Capital and Poverty. Banco mundial: social y cultural. Claves olvidadas del desarrollo “ en revista de la Cepal N° 69, Ob Ccit Banco Mundial, The initiative on Defining, Monitoring and Measuring social capital: conceptual Frameworks and empirical evidence An Annotated Bibliography. Banco Mundial: social Capital Initiative, Working paper N° 5, enero de 1999.

En un estudio realizado por la comisaría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES) a petición de la consejería presidencial para los derechos humanos y financiada por la embajada de Holanda, se estimaba que cada mes durante el año de 1995 aproximadamente, mil hogares rurales salieran de sus residencias y lugar de trabajo lo que implica que diariamente fueron desplazadas 32 familias vinculadas en el sector rural.

Este fenómeno se ha incrementado en los últimos años convirtiéndose en Epidemia que tiene su historia hace cerca de 150 años. El aumento del desplazamiento en Colombia no ha sido valorizado en su real dimensión y sólo se ha estimado como un hecho marginal y “Aislado”.

Gran número de activistas en Colombia han sido asesinados o huyen al exterior por su actividad, al denunciar los hechos violentos y característicos de los desplazados.

Un caso diciente es el del dirigente del grupo eclesial Justicia y Paz, Padre Javier Giraldo. Los desplazamientos forzados en 1998, según Human Rights Watch.

Colombia tiene ahora la mayor población desplazada del mundo, después de Sudán y Angola (L.D. El Tiempo. 6 de Agosto / 2000).

Este alarmante panorama, nos remite a considerar que los municipios rurales, constituyen espacios concretos donde se da el desplazamiento forzado, ya que el escenario rural es el sitio privilegiado del conflicto Armado Colombiano.



## Problemas Rurales Colombianos

---

Es allí donde se presentan los mayores índices de pobreza, marginalidad, violencia y ausencia institucional.

A pesar de las diversas políticas gubernamentales para la atención del desplazado (gobierno de samper). Documentos compes N° 2.804 de 1995 y 2.924 de 1997.

La ley 387 del 18 de julio 1997 crea el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, no se ha plasmado una verdadera "política de Bienestar" para la comunidad rural desplazada.

En 1994 Francís Deng, representante de las naciones unidas, en tema de desplazamiento afirmaba que el desplazamiento en Colombia era sólo comparable con los "impresionantes éxodos Africanos"<sup>22</sup> y en 1997 en un informa presentado

---

<sup>22</sup> Guattari 81995) define el territorio como "conjunto de proyectos o representaciones donde puede surgir toda una serie de comportamientos y formas de ser tanto en el tiempo como en los espacios sociales, culturales, estéticos y cognitivos". Agregar que los modelos de la economía no son universales y que se trata

a la comisión de derechos humanos en los proyectos de retorno y reintegración es requisito indispensable para alcanzar soluciones duraderas y propone a su vez que dichos proyectos se incluyan medidas específicas sobre la cuestión de los derechos humanos de los desplazados.

Los derechos de la mujer a la propiedad de la tierra y a la herencia merecen ser objeto de especial atención, como también los proyectos destinados a las mujeres cabeza de familia a alcanzar la autosuficiencia" (Naciones Unidas, Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas informa de Francís Deng. Presentado en el 53º periodo de sesiones de la comisión de derechos humanos. 4 febrero 1997).

Diego Pérez introduce al CINEP en un Artículo, para L: D: del Espectador (N° 799-Sep-6-98) Afirmaba en relación a los desplazados lo siguiente:

Los estudios sobre el desplazamiento a menudo se quedan en la descripción y el análisis de las causas, generalmente las más inmediatas, y en las motivaciones que tuvo la población para desplazarse.

Dadas las dimensiones y características del fenómeno, es necesario mirar no sólo el comportamiento de los actores, sino también los factores, proyectos sociales, políticos o económicos detrás de éstos.

No se pretende restarle importancia a la responsabilidad de los actores (armados y civiles, estatales, para estatales y contra estatales en los hechos de

## Problemas Rurales Colombianos

---

desplazamiento forzado, individual o colectivo. Se trata de penetrar la complejidad del problema que, en el fondo, expresa la desestructuración del Estado de Derecho y por lo mismo exige respuesta más allá de la acción humanitaria.

El desplazamiento forzado constituye una de las más graves violaciones de derechos humanos, una persona que lo padece se encuentra en condiciones mayores de vulnerabilidad; es, en sí mismo, una violación permanente y continua de derechos fundamentales: a la vida, la libertad, la seguridad personal, a tener una familia, a la libre circulación, a tener una residencia en el territorio nacional, a la propiedad, a la igualdad a la paz.

Establecer la relación entre violaciones de derechos humanos y desplazamiento forzado es fundamental, ya que la responsabilidad inicial para su atención y superación recae en el Estado como firmante de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y como garante de la vida, honra y bienes

---

entonces de imaginar nuevas formulas para organizar la vida social. el trabajo y la cultura que no pasen por la destrucción de los grupos humanos que allí habitan.

de sus ciudadanos y no en entidades de "beneficencia o humanitarias", así se requiera de éstas en determinado momento.

El desplazamiento se procede en contextos donde coexiste en desarrollo del conflicto armado interno; el crecimiento acelerado y la concentración de la riqueza, que requiere de la violencia y del mercado (negocios) de la guerra para asegurar sus dividendos; los conflictos sociales, urbanos y rurales (demandas de trabajadores, luchas reivindicativas, control del espacio público, criminalización de la protesta social). Se produce también en contextos de globalización (de la economía, la política, la cultura, la socialización) e implementación de megaproyectos y asignación de objetivos geopolíticos a regiones y poblaciones determinadas del país que implica la "desterritorialización", es decir el control sobre el territorio, la cultura, la biodiversidad y los recursos, asegurando de ante mano que la población este dispuesta a jugar los nuevos niveles asignados o de lo contrario deberá desocuparse el área para dar paso al proceso de "repoblamiento". Estos contextos también sirven de trasfondo a la violencia. A través de ella se construye el sistema de producción de poder de los grupos: redes de poder y de violencia que se tejen en las regiones son necesarias para el logro de objetivos de los distintos interesados en un territorio.

Todos estos contextos se encuentran en una determinada región y causan desplazamiento, pero al momento del análisis se corre el riesgo de no abordar la complejidad del fenómeno y atribuir la responsabilidad a uno sólo de los factores o actores que participan.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

En el Urabá chocoano, por ejemplo, se produjo en 1997 uno de los éxodos masivos más grandes (23.166 personas y su análisis bien podría ser aplicado a otros territorios del país que expulsan constantemente población).

El litoral Pacífico Colombiano, una región de bosques tropicales, grandes riquezas naturales y comunidades que guardan una relación estrecha entre territorio, cultura y recursos naturales, juega un importante papel en los procesos de globalización de la producción económica y cultural. Pero no se ha invitado a las poblaciones allí asentadas a "participar" en los espacios transnacionales (y nacionales) que han puesto sus ojos en la región, ni se han discutido las condiciones bajo las cuales se pretende implementar megaproyectos o explotaciones biológicas.

Para las organizaciones étnico-culturales del pacífico la defensa del territorio tiene que ver con la defensa de las relaciones sociales y culturales estructuradas a partir de éste. Implica configurar nuevos sentidos de pertenencia ligados a un proyecto de vida colectivo.

Esta visión constituye uno de los ejes de conflicto entre las comunidades y el

Estado y entre las comunidades y los empresarios madereros, mineros y agroindustriales.

### **1.8.1 Desplazados y Procesos de Paz**

Los procesos de negociación del conflicto armado y construcción de la paz en Colombia deberán tener en cuenta el fenómeno del desplazamiento a la hora de acordar las transformaciones sustanciales para el país. No será posible una paz estable sobre lazos de pertenencia y solidaridad rotos por la situación de desplazamiento de más 1.200.000 colombianos, ni un consenso sobre convivencia pacífica cuando miles de ciudadanos se encuentran en un proceso de "perdida" continuadas (de los hijos, esposos de la vida, de la tierra de significaciones simbólicas culturales, pérdidas afectivas, pérdidas de los proyectos vitales).

Se trata de que estos procesos (de negociación y de paz) y sus protagonistas (Estado, grupos armados, sociedad civil) reconozcan a los desplazados como actores sociales interlocutores válidos y necesarios. Se trata de recoger las iniciativas y experiencias de las poblaciones desplazadas en la reconstrucción de sus proyectos colectivos, para descubrir en ellas su potencial de replicabilidad. Se trata de escuchar los planteamientos de las personas afectadas respecto a la sociedad y del Estado que queremos construir, garantizar no negociar, el derecho a la justicia que les compete a estos ciudadanos y comunidades, es decir, el

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

derecho a la verdad de lo ocurrido, al resarcimiento por los daños causados, al castigo de los responsables.

En el marco de los preacuerdos humanitarios de las negociaciones entre el gobierno y los grupos armados deberían cumplirse estrictamente los principios de respeto a la población civil, de no propiciar desplazamientos forzosos y de acoger las decisiones de las comunidades de retornar a sus lugares de origen, reasentarse o reubicarse definitivamente.

En un artículo de las investigaciones Fabio Alberto Lozano y Flor Edilma Osorio de la Universidad Pontificia Javeriana: sobre población rural desplazada por violencia en Colombia 1997 hacen un análisis socioeconómico de la problemática de la población rural Colombiana con mayor vulnerabilidad, con el objeto de comprender mejor el fenómeno del desplazamiento forzoso.

Estos apartes del documento en mención nos precisan claramente las incidencias del problema en la comunidad social.

### **1.8.2 Contexto del Desplazamiento Rural en Colombia**

El desplazamiento ha hecho un estilo o motor de la historia del país, especie de eje vicioso de destrucción -reconstrucción-destrucción de las relaciones económicas, políticas técnicas, ecológicas y culturales de la sociedad Colombiana. En este sentido, el desplazamiento de la población rural no es sólo el problema de un 2% de la población colombiana. Generalmente, de origen campesino. Es el problema de todos.

La violencia y el desplazamiento son expresiones de dos tipos de conflicto que se complementan y entrecruzan pero que es necesario distinguir, para una sana comprensión y formulación de alternativas: el conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio.

Cuando hablamos de conflicto por la tierra, estamos refiriéndonos a la estructura concertadora de la tierra y a las relaciones competitivas por este recurso, que se manifiesta en antagonismos entre latifundio ganadero y / o empresa agroindustrial y el minifundio campesino. Se trata de competencias entre actores económicamente fuertes frente a otros más débiles por un recurso escaso e importante no solamente para explotación agropecuaria, sino también para la minería. Estos conflictos usualmente se concentran en espacios locales y tienen que ver con la propiedad y el control sobre la tierra.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Cuando nos referimos a conflictos por el territorio, hablamos del dominio y control del territorio como espacio estratégico de orden público y económico. Puede tratarse bien de fuerzas que quieren sacar de su paso a competidores que cuestionan su poder. Como grupos de izquierda o fuerzas guerrilleras que se disputan el dominio territorial. Estos conflictos se orientan hacia la población que ocupa una región, es decir, tiene un radio de impacto mayor. En estos casos, la tierra como parte importante del territorio tiene un 'papel que va más allá de su función productiva, pues funciona como espacio comercial, fuente de recursos naturales, áreas de paso, conexión o refugio. etc.

Ahora bien usualmente estos dos problemas se suponen y complementan, en una dinámica de reconstrucción de la propiedad de la tierra, que acentúa la polarización entre el neolatifundio, el minifundio y microfundio. Las mejores tierras y los espacios estratégicos se constituyen en objetivo prioritario de fuerzas violentas que, creando confusión y amparados en la impunidad, propician la expulsión de los pobladores más vulnerables, y dejan así el campo abierto al desarrollo de sus intereses económicos y políticos. Vale la pena considerar que tanto la tierra como el territorio han ido adquiriendo distintas valoraciones que tienen que ver, entre otros, con los recursos naturales, su condición geoestratégica y que va más allá de la tradicional explotación agropecuaria.

Una de las consecuencias de la violencia y el desplazamiento es, entonces, la pérdida de la tierra por parte de las familias rurales. Sin embargo, su atención implica mucho más que la preocupación por dotar de tierra a quienes regresan al campo, problema que, por supuesto, debe ser atendido.

Una forma característica del ejercicio de la violencia rural es la selectividad con que actúa contra los puntos neurálgicos de las sociedades locales. Que son los líderes y miembros de las organizaciones campesinas. Cualquiera que sea su carácter.

Ello ejerce un impacto enorme de amedrantamiento y desplazamiento entre las familias circundantes. Esta estrategia, además de los efectos económicos descritos, disuade los procesos de organización de la sociedad civil rural que luego del desplazamiento, va a tener muy pocos deseos de constituirse en una fuerza organizativa para denunciar su situación y para gestionar colectivamente la solución de sus necesidades.

Las experiencias traumáticas van llevando a relegar la participación política de sus diversas manifestaciones. Los procesos de la violencia rural, se entretienen de manera muy sutil pero muy fácil, con los conflictos derivados de las estructuras locales de poder. Estos, a su vez, han ido sufriendo en mayor o menor medida los efectos de los procesos de descentralización. De esta manera, se articulan y

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

encubren intereses locales, grupales o individuales, dentro de intereses regionales y aún nacionales.

Las limitaciones de las relaciones entre las instancias local-regional-nacional dentro de una descentralización en lento proceso de ajuste, impiden la oportunidad, eficiencia y autonomía para intervenir en los problemas de violencia tanto en sus causas como en sus consecuencias.

Es necesario valorar suficientemente el efecto de la crisis agropecuaria y de la violencia en los pobladores rurales más pobres, en cuanto a las múltiples violaciones de los derechos humanos y la tragedia personal que ello significa. Pero se debe también resaltar que, como productores y asalariados, ello contribuye a la consolidación del mercado interno de alimentos y de los productos del sector para el mercado internacional. Por lo tanto, el desplazamiento de pobladores rurales implica la ruptura intempestiva en procesos políticos, sociales y económicos que afectan no solamente lo rural, sino la vida de las ciudades y del país en general.

### **1.8.3 Corrientes y Dinámicas del Desplazamiento**

- Queremos destacar que el desplazamiento es una realidad nacional y no sólo un problema que se presenta en algunas zonas. Si bien el fenómeno se expresa con mayor intensidad en ciertas zonas, la sumatoria de aquellas de menor intensidad puede alcanzar cerca de la mitad de la población rural desplazada en el país.
- El proceso de intensificación y concentración de la expulsión se agudizó en el período estudiado. Antioquía y particularmente Urabá, alcanza a duplicar la intensidad encontrada antes de 1994.
- Los dos departamentos de mayor salida Antioquía y Santander son a la vez muy importantes en el flujo de llegada. Ello refleja un desplazamiento interdepartamental significativo en estas dos zonas.
- En comparación con el Estudio del episcopado, se registra una dinámica de los departamentos expulsados de población rural, que aumenta para el cesar, Cauca y valle, Magdalena, Huila, Boyacá y Casanare.
- Se requiere promover acciones y procesos de educación, información y sensibilización a funcionarios públicos: sobre la problemática del desplazamiento y

## Problemas Rurales Colombianos

---

capacitación específica a quienes atienden directamente la situación y las personas en las regiones y localidades.

- Se trataría de diseñar distintos niveles de acercamiento con la población. Desde informar, hasta reforzar la capacidad y la comprensión del problema por parte de los funcionarios locales, mediante la realización de cursos, seminarios, encuentros, publicaciones y otras iniciativas pedagógicas y de animación.
- Sería conveniente iniciar algunos procesos piloto de acompañamiento a municipios que tienen una alta influencia de población desplazada, o que están sufriendo procesos de expulsión intensos, para posibilitar desde allí, la generación de espacios donde se construyan estrategias locales de atención integral, de manera rápida interdisciplinaria e institucional.
- Es importante fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional, a nivel local, regional y nacional, atendiendo a diferentes requerimientos de la población afectada y según sea el lugar de salida y / o de llegada, evitando repetir errores de burocratización y buscando la oportunidad y agilidad requerida.

### Recomendaciones

Con base en el estudio realizado planteamos, desde diferentes ámbitos y alcances, algunas ideas, que no pretenden constituirse en fórmulas generales o programas diseñados, sino aportar reflexiones que puedan llevar a acciones oportunas y pertinentes.

En primer lugar, los autores recomendamos la pronta ejecución de lo estipulado en el "programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia".

Documento CONPES 2804 del 13 de Septiembre de 1995. Es necesario resaltar que aún en noviembre de 1996, las pocas acciones del Estado con respecto a los desplazados, se limitan a la atención asistencialista de emergencias sin que se presenten alternativas realmente integrales.

Se requiere, por otra parte, acciones que no pueden predeterminarse a nivel nacional y que exige una acción concertada de los niveles local regional y nacional. Es impredecible el fortalecimiento y animación de las iniciativas y las actividades regionales y locales de manera que puedan funcionar con autonomía, atendiendo a las particularidades de cada contexto, a sus dinámicas sociales, económicas, políticas e institucionales a sus posibilidades y a sus limitaciones.

## Problemas Rurales Colombianos

---

El carácter de integridad no se logra únicamente, con la participación interinstitucional en las iniciativas; es necesario que el desplazado encuentre y pueda sugerir programas que así mismo abarquen y relacionen los diferentes ámbitos de necesidades y expectativas. De lo contrario, se verá en la obligación de añadir a sus problemas, el agotante recorrido por cada una de las instituciones gubernamentales.

La sola distribución de funciones y programas a cada instancia no constituye garantía de coordinación e integralidad este es un vacío al que debe dársele suficiente atención.

Por otra parte, es necesario cuidar que la atención estatal al desplazamiento no se convierta en una acción de "instancia bombero", sino que dada la articulación de este fenómeno con los procesos de desarrollo económico, político y social del país se involucre suficiente a las entidades de definición de las macropolíticas nacionales, de manera que se trabaje no solamente sobre las consecuencias, sino sobre los factores generadores de la situación.

Es urgente de manera decidida a la construcción de soluciones que, más allá de programas, actividades y determinación de presupuestos, exige la generación y dinamización de procesos locales y regionales, usualmente lentos e inciertos, pero potencialmente ricos en restituir esperanzas, en reconstruir sociedades y en dignificar la vida humana.

### Marginalidad

El término marginalidad fue acuñado por Robert Park para designar lo que Simmel más tarde llamaría "el extranjero" "a que quién el destino ha condenado a vivir en dos sociedades, en dos partes, no solamente diferente, sino antagónicas (park 1928)"

En nuestro medio la marginalidad esta presente en todas los sectores económicos social-cultural-educativo- ecológico entre otros.

La marginalidad esta expresa con mayor fuerza en los sectores rurales desplazados por la violencia y la pobreza, que en gran número fortalecer los cinturones de miseria en las cabeceras municipales de las grandes ciudades y ciudades intermedias.



## **Problemas Rurales Colombianos**

---

El problema del desplazamiento marginal por la violencia política y la pobreza en el sector rural produce grandes cambios y alteraciones en las condiciones de existencia: psicológica económica, social y familiar cotidianidad. Estos cambios generan el desarraigo que impide la creación del sentido de pertenencia a la cultura, la formación de una identidad y la construcción de ideales y valores. Esta forma de violencia resta sentido a el modus vivendi anterior y desvertebra las representaciones mediante las cuales se comprendía el mundo.<sup>23</sup>

La marginalidad en el colombiano tiene diferentes matices y no es posible concebirla de manera lineal, sino que responde a características diversas con relación a la familia, comunidad, región, cultura, etnia entre otras.

Así podemos hablar de marginalidad urbana como rural desde diferentes perspectivas de análisis en relación con la situación multiétnica de la sociedad colombiana.

---

<sup>23</sup> Ardila Gelvis Constanza, la cosecha de la ira Fundación Social Colombiana “CEDAVIDA” PAG 22. Bogotá 1996.

### **1.9 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR VIOLENCIA**

Reflexiones desde la perspectiva del desarrollo local de municipios rurales en Colombia.

Flor Edilma Osorio Pérez<sup>24</sup>

#### **Introducción**

Los municipios rurales colombianos constituyen espacios concretos donde sucede el desplazamiento forzado, entre otras cosas, porque el escenario rural ha sido el sitio privilegiado para el desarrollo del conflicto armado.<sup>25</sup>

En estos espacios de mayor desprotección, marginalidad y ausencia del Estado, el desplazamiento se ha ido constituyendo en una buena estrategia para controlar los territorios, imponer alianzas a la población y modificar la propiedad de la tierra, en sitios estratégicos para fines políticos, militares y económicos de los distintos actores armados.

Son las sociedades locales y regionales, las que perciben con mayor nitidez el impacto del desplazamiento tanto en la dinámica de salida abrupta de sus

pobladores, como en la llegada repentina de grupos de familias, máximo cuando en ambos casos se dan éxodos masivos, como fue la característica del fenómeno en 1997.<sup>26</sup>

El desarrollo local de los pequeños y medianos municipios, aún muy frágil en su dinámica socioeconómica y política, se ha estado estrellando con el conflicto armado y sus múltiples repercusiones, una de ellas el desplazamiento de su población. La alta movilidad de población de manera repentina y masiva constituye un factor de cambio intempestivo, usualmente caracterizado por una gran incertidumbre frente a las soluciones de fondo y aún de las mismas soluciones temporales. De esta manera, el desplazamiento va a implicar desde la interrupción y reorientación de las dinámicas de producción y de las demandas de servicios y productos, hasta la redefinición de los procesos sociales y de las relaciones de poder.

---

<sup>24</sup> La autora se desempeña como profesora investigadora en la maestría en desarrollo rural y en el instituto de Estudios Rurales, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá . Colombia. La correlación entre luchas armadas y espacios / conflictos agrarios ha sido analizada de manera sistemática por Alejandro.

<sup>25</sup> La correlación entre luchas armadas y espacios – conflictos agrarios han sido analizados de manera sistemática por Alejandro

<sup>26</sup> Reyes. Véase bibliografía adjunta.

### **1.9.1 Cambios que Produce la Violencia y el Desplazamiento en Sociedades Locales**

Las sociedades locales de los municipios rurales a los cuales nos referimos con especial atención en este artículo, constituyen unidades de doblamiento que tienen un carácter de ente gubernamental y administrativo autónomo,<sup>27</sup> nos circunscribimos a municipios con menos de 50.000 habitantes, los cuales tienen una articulación particular respecto a los grandes centros administrativos y comerciales, cuyos procesos históricos y dinámicas socioeconómicas han estado articulados principal pero no exclusivamente con actividades agropecuarias.

Así mismo, mantiene una población en sus veredas que es todavía superior a la que permanece en el caso urbano y en donde la interacción, la movilidad y la diferenciación social confiere unas características particulares en las relaciones interpersonales entre sus pobladores. Estas sociedades han tenido distinta influencia de los procesos de la modernización a nivel económico y sociocultural, lo cual nos ubica en un contexto de nueva ruralidad;<sup>28</sup> en donde no cabe la tradicional dicotomía campo-ciudad, pero donde se desarrollan procesos diferenciados con respecto a las grandes urbes.<sup>29</sup> Con esa perspectiva, se puede

## Problemas Rurales Colombianos

---

afirmar que el desplazamiento tiene sobre estas sociedades municipales pequeñas un impacto muy importante, que se evidencia porque:

- Los cálculos hechos en los pocos estudios de orden cuantitativo muestran, por ejemplo, que para 1995, en las regiones del Urabá, el Magdalena Medio y la región del Meta,<sup>30</sup> buena parte de los municipios<sup>31</sup> que expulsaron población eran municipios rurales, en sus distintas categorías.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Asumimos que esta unidad es del municipio, por la autonomía administrativa que tiene, aunque en su interior se desarrollen entes locales como los corregimientos e inspecciones de policía, que son en muchos casos el referente urbano inmediato, pero que están subordinados al municipio como unidad administrativa básica. Sin embargo el carácter de autonomía de los municipios en la práctica es relativo y muy ambiguo

<sup>28</sup> No nos ocupamos aquí de la discusión conceptual al respecto. El tema ha sido explorado en un documento de la autora denominado "Apuntes para la discusión de la ruralidad" preparado en 1996.

<sup>29</sup> Como hogares con vínculos rurales, fueron considerados aquellos que poseían, antes del desplazamiento, por lo menos, una de las siguientes tres características: residencia en una vereda, acceso a la tierra y ocupación de por lo menos uno de los miembros del hogar en actividad agropecuaria como productor o asalariado

<sup>30</sup> Las regiones mencionadas constituyen unidades sociogeográficas y económicas, más que administrativas, por lo tanto incluyen municipios de varios departamentos limítrofes. Véanse, Osorio Y Lozano, 1996. Pobladores rurales en situación de desplazamiento condiciones y perspectivas. Estudio realizado para la Consejería Presidencial para los derechos Humanos, Bogotá, enero 1996

<sup>31</sup> "Municipio entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado (Colombiano), con autonomía política, fiscal, administrativa; se le asigna como finalidad principal bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (art 1) (Ley 136 expedida el 2 de Junio de 1994 por el Congreso de Colombia). Tomado de municipios y regiones de Colombia. Una

- Muchos de los municipios de donde sale y a donde llega población desplazada tiene un índice de ruralidad importante.

Pero más allá de estas categorías fundamentadas en términos demográficos, es importante reconocer que estas sociedades locales de carácter rural, mantienen características particulares en cuanto al tipo de relaciones interpersonales, a los vínculos y actividades socioeconómicas, a la articulación con el entorno natural las cuales se ven altamente modificadas por la violencia y por una de sus mayores manifestaciones: el desplazamiento.

Es necesario tener en cuenta la gran heterogeneidad de las sociedades locales rurales presentes en nuestro país, lo cual significa para cualquier estudio, un amplio margen de relatividad, en donde sólo es posible hablar de tendencias. La diversidad tiene que ver por una parte, con la amplia gama de características socioculturales, históricas, geográficas, económicas y políticas. Por otra parte, conviene recordar que aún dentro de un mismo grupo social, existe una gran variedad de experiencias según historias personales y familiares, género, edad, liderazgo, expectativas, experiencias, ocupación, ingresos etc; condiciones y

## Problemas Rurales Colombianos

---

posiciones que confiere distintas significaciones al desplazamiento, a los manejos de dichas situación y proceso de reconstrucción de sus proyectos de vida.

Finalmente, existe otro aspecto que plantea diversidad de situaciones, y que tiene que ver con las manifestaciones concretas de la violencia en cada sociedad local, y la forma en que se dio el desplazamiento, las oportunidades de atención y de presencia institucional, los posibles mecanismos de solidaridad y de organización entre los afectados y entre ellos y la población no desplazada.

Abordaremos ahora algunos ejes de cambio, los cuales consideramos constituyen espacios de mayor afectación por el desplazamiento, mencionando algunas evidencias que se reforman, lo cual potencia el impacto que allí se genera, el cual será leído desde los afectados tanto para los espacios locales de salida, como para los de llegada.

---

mirada desde la sociedad civil, fundación social, vicepresidencia de planeación ,Bogotá, mayo de 1998, pág.19.  
32 Según la tipología municipal establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el plan de las Naciones Unidas para el desarrollo –PNUD–, la UNICEF y el departamento Nacional de Planeación –DPN– a partir del censo de 1985, establecen dos grandes categoría: municipios agrícolas, urbanos, municipios agrícolas rurales, cafeteros, campesinado no cafetero, colonización interna, colonización de frontera, periferia rural marginal latifundio del Caribe, minifundio del Caribe, andino estable y andino deprimido, A sabiendas de la posible desactualización que las cifras puedan tener en términos de la cuantificación de los municipios, considero que es una de las categorizaciones que más factores de tipo socioeconómico establece, con la ventaja de incluir diferencias de tipo ambiental y estructura de tenencia de la tierra.

El reordenamiento sociodemográfico: cuadernos de desarrollo rural 1998.

Uno de los cambios tiene que ver con un reordenamiento sociodemográfico, que dirija flujos de población en la vía rural-urbana. Sin duda alguna, el desplazamiento está teniendo una gran responsabilidad en la concentración de población en zonas urbanas, no solamente en las grandes ciudades, sino también en los cascos urbanos de sus municipios de origen y de otros municipios pequeños circunvecinos, dinámica que va aparejada con el despoblamiento de los campos colombianos.

Tal reordenamiento sociodemográfico mirado desde sociedades locales pequeñas, alcanza dimensiones determinadas hacia la configuración de una nueva ruralidad, con nuevos actores que desocupan, controlan y repueblan territorios por la vía armada, en un proceso que intensifica la concentración de la tierra. La historia de miles de pobladores rurales va quedando así marcada por el dolor, el desarraigo y la injusticia en nuevos ciclos que se repiten y replican en cada vez más lugares del país.

## Problemas Rurales Colombianos

---

La salida de cientos de familias que dejan veredas y corregimientos<sup>33</sup> deshabitadas completamente, constituye una ruptura de procesos económicos, socio culturales y políticos, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

Simultáneamente con el desplazamiento de zonas rurales, se redefinen núcleos urbanos en donde se tejen relaciones de solidaridad, pero donde también fácilmente se evidencia el rechazo y la competencia por recursos escasos.

Pareciera que no hay lugares para proponer la reubicación de las familias, pues la violencia amplía cada vez más sus fronteras. Además, la intolerancia y el egoísmo hacen surgir especialmente en los menos pobres, expresiones de rechazo para los intrusos, que podrían contaminar con la violencia y la pobreza, los sitios de llegada, pues si los persiguen “algo habrán hecho”.<sup>34</sup>

Por otra parte, al sitio donde llega la población desplazada se produce invasión de espacios, competencia por recursos escasos, relaciones conflictivas con los habitantes de los cascos urbanos, algunos tan pobres como los mismos desplazados, en una dinámica que se acompaña de sentimientos mezclados por la solidaridad, la apatía y el rechazo.

---

<sup>33</sup> Corregimiento unidad de poblamiento en que se subdividen algunos municipios y que congrega varias veredas.

<sup>34</sup> El daño que han causado funcionarios gubernamentales, como la exgobernadora de Cundinamarca, al negarse a recibir grupos de desplazados en sus jurisdicciones, está vigente en muchos lugares del país pese a la sentencia de la corte Constitucional al respecto en 1997.

### La Dinámica, Económica, Productiva

El reordenamiento sociodemográfico antes enunciado, produce de manera intempestiva grandes modificaciones en los procesos económicos de producción y consumo tanto a nivel de las dinámicas micro, es decir en la vida personal y familiar de quienes han sido desplazados, como en los espacios medios, correspondientes al entorno local y aun regional. Los flujos de demanda y oferta de alimentos, servicios y el mercado laboral, van a verse afectados de manera diversa y según la dimensión misma del fenómeno del desplazamiento.

El desplazamiento, articulado con una fuerte crisis económica del sector agropecuario, está debilitando la capacidad de autoabastecimiento alimentario en el país. Esto sin embargo, es más evidente en la instancia doméstica. Allí se genera de manera inmediata y abrupta, una gran dependencia alimentaria y económica por parte de los desplazados, quienes pierden la posibilidad de autosubsistencia,

## Problemas Rurales Colombianos

---

que tenía en la finca, así fuera de manera precaria. Ahora son demandantes totales y permanentes de los alimentos básicos.

“Aquí pasando hambre, se acuerda que en su finquita, pobre y todo, uno tenía su yuca, la lechecita, el arroz, el maíz y de hambre no se moría. En cambio en el pueblo todo debe comprarlo muy caro y nosotros sin ganar un peso” expresiones como ésta, repetida por hombres y mujeres con nostalgia permiten mostrar esta difícil realidad.

Pero además la mayor parte de pobladores rurales, aportan de manera constante como oferentes al mercado local y regional de alimentos. Al tener que salir de sus parcelas, pierden la capacidad y el papel que tienen como proveedores de cerca de 50% del mercado interno de alimentos, lo cual repercute en la dinámica de estos estados y en el aumento de los precios, el desplazamiento afecta también el papel productivo que desempeñan los pobladores rurales como asalariados agrícolas en fincas de grandes y medianos productores y en empresas agropecuarias.

Todo ello tiene grandes implicaciones para la vida económica de los municipios y regiones, tanto por la pérdida de suficiencia de muchos de sus pobladores desplazados, como por la disminución de los aportes que ellos hacían al mercado local y regional de productos y de trabajo.

El impacto del desplazamiento en la dinámica laboral y productiva agropecuaria incluye el papel de hombres, mujeres y niños, jóvenes y viejos quienes de diferente forma aportan al sistema doméstico y social, aún cuando usualmente sea

reconocida y cuantificada la contribución de los hombres adultos.<sup>35</sup> La salida del campo a la ciudad lleva a una fuerte pauperización de las familias desplazadas.

En palabras de un campesino del llano “Allá se sufre mucho, pero se vive mejor”.

Las pérdidas materiales que deja a su paso el desplazamiento se refiere fundamentalmente a su parcela, su vivienda, sus implementos de trabajo, sus cosechas, sus animales. Un modesto patrimonio conseguido con mucho esfuerzo, si se tiene en cuenta la gran crisis de la actividad agropecuaria, la inmensa cantidad de importación de alimentos que llega al país, los altos riesgos que corren los productores por razones climáticas, plagas, precios y la poca atención estatal que tiene este sector económico dentro del modelo de apertura económica.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Una vez fuera de esas pocas pertenencias y seguridades, los pobladores rurales desplazados deben modificar severamente sus actividades laborales y su dinámica económica. Los nuevos requerimientos laborales, para los cuales no hay suficiente preparación ni de mujeres ni de los hombres, constituyen uno de los cambios sustanciales en los nuevos escenarios de llegada de la población desplazada.

La posibilidad de acceso a la tierra para dar continuidad a los oficios y actividades que sabían hacer, es muy restringida. La opción inmediata es el comercio de cualquier producto, y la venta de servicios, especialmente en oficios domésticos. En estos casos, es muy frecuente, que sean las mujeres quienes con mayor facilidad que los hombres encuentren opciones de trabajo en este espacio laboral, que es una extensión remunerada de su experiencia como ama de casa, aunque con remuneraciones muy bajas y, en muchos casos, en condiciones muy precarias de estabilidad, buen trato y salario justo, las mujeres asumen con mucha frecuencia la responsabilidad de sostener la familia.<sup>36</sup>

Sin embargo, en su conjunto, sorprende la enorme capacidad de adaptación y gran fortaleza con que mujeres y hombres asumen su nueva condición de desplazados, para encontrar caminos y “ver cómo nos dedicamos a salir adelante”.

---

<sup>35</sup> El índice de ruralidad empleado por el fondo de cofinanciación DRI, se construye a partir de la división de la población total por la población señalada como rural según los censos de población, es decir lo que en términos censales se ha denominado “el resto” a diferencia de las cabeceras municipales. Algunos de estos municipios en donde hay desplazamientos forzados, de salida y de llegada, son por ejemplo: en la región de Urabá: Neococlí (0.77). Arboles (0.63). San Pedro de Urabá (0.70). San Juan de Urabá (0.54). Mutatá (0.73). Dabeiba (0.64). Riosucio (0.84). Tierraalta (0.58). en la región del Meta, Puerto Gaitán (0.77). Castillo (0.28). Mesetas (0.75). Visitahermosa (0.28). Lejanías (0.72). Fuente de Oro (0.65). En otros lugares de reubicación en fincas encontramos a Iconos (0.70) y San Juan de Río Seco (0.72).

<sup>36</sup> Cír. MEERTENS Y SEGURA, 1996

### Ruptura en Proyectos de Vida Familiares y Sociales

Las pérdidas múltiples y repentinas, constituyen un quiebre severo en los proyectos de vida personales y familiares, tácitos o expresos. De un momento inicial de angustia, dolor y sorpresa, en donde la incredulidad no permite más energía que la necesaria para buscar comida, y abrigo temporal, se mantiene la añoranza por el pasado, que llega a idealizarse.

En la medida en que el éxodo los lleva a espacios socioculturales muy distintos a los que están acostumbrados,<sup>37</sup> se llega a extrañar con más fuerza cada suceso cotidiano: el clima, los alimentos típicos, el mercado, el vecindario, los amigos, la música, en fin todo aquello que significa “su tierra”, más allá de su significación material como factor de producción, nostalgia que esta acompañada en muchos casos de un retorno imposible.

Cuando esta perspectiva de experiencia personal y familiar, alcanza grupos de población (por ejemplo, cinco o más familias) que salen de un mismo espacio local, la ruptura va más allá de la familia, al proyecto de vida de la localidad. En el sitio de salida, el peso del impacto no sólo va a depender de la cantidad proporcional de personas que hayan tenido que desplazarse, sino el liderazgo y el papel social y económico que aquellos desempeñaban en estas redes de vecindario y en los posibles proyectos de vida social que estuvieran en construcción. Cuando hablamos de proyectos de vida colectivos, no nos referimos a las decisiones planificadas escritas y gestionadas con instituciones sino fundamentalmente a los procesos vitales que se van gestando día a día y a ciertos sueños de futuro, muchas veces tácitos, que van dando identidad, cohesión y pertenencia a los miembros de una vereda o municipio.

En el sitio de llegada, el efecto del desplazamiento tiene que ver fundamentalmente con la cantidad de personas y con el tiempo de su permanencia en ese lugar. Las posibilidades de generar solidaridades y espacios para volver a empezar están medidas entre otras cosas, por los vínculos existentes entre los que están y los que llegan, muchas veces caracterizados por el parentesco, por la capacidad de acogida del sistema económico de la localidad a las nuevas demandas de empleo y de servicios, por la dinámica de asimilación de los desplazados a los otros pobres, también emigrantes por diversas causas: por la capacidad, voluntad y sensibilidad institucional local a problemas del desplazamiento muchas veces inexistentes o muy precarias.

Recomponer estos proyectos de vida familiar, va a ser un proceso muy lento, pleno de incertidumbres y temores, con crisis permanentes, en medio del círculo vicioso

---

<sup>37</sup> Por ejemplo salida del campo a ciudades grandes de una región a otra.

del empobrecimiento que se refuerza con los dolores de las pérdidas y el medio, que, con frecuencia, se queda en el reto de sobrevivir.

### Reestructuración de la Dinámica Socio Familiar

La violencia y el desplazamiento están modificados de manera diferenciada, según género y edad, las historias personales, familiares y sociales, las propias vivencias, las capacidades para el manejo del dolor, el acceso a información, recursos, apoyo y demás, van conformando rutas personales y familiares particulares, las cuales van redefiniendo la vida de las localidades, regiones y en suma, de la sociedad colombiana.<sup>38</sup>



## Problemas Rurales Colombianos

---

Uno de los efectos del desplazamiento en la dinámica familiar es el cambio en las responsabilidades y en la autoridad de la familia. En este aspecto, por ejemplo, ha sido evidente cómo el promedio nacional en los hogares con vínculos rurales, una tercera parte queda bajo la responsabilidad exclusiva de las mujeres, pero estas proporciones son mayores en algunas regiones.

El cambio de posiciones de las mujeres al asumir la jefatura de hogar implica una serie de exigencias y posibilidades que pueden tener diferentes matices según las características de sus historias personales, familiares y sociales, pues las pérdidas de seres queridos, la modificación abrupta de los roles familiares en medio de la mayor desprotección económica, hace más exigente asumir esta nueva situación.

Sin embargo la mujer no sólo asume de manera explícita la jefatura del hogar, por la desaparición física voluntaria o involuntaria de su pareja, sino que con frecuencia, aún estando presente el compañero, ella responde por las necesidades económicas de su familia. Como lo expresaba una mujer de 60 años desplazada: "la mayor diferencia era que antes él trabajaba para mantenerme a mí y a su familia, ahora soy yo la que debo mantenerlo a él" a sí se van redefiniendo los roles de género en la práctica, aún cuando se mantenga la apariencia de que el jefe del hogar sea el hombre, e inclusive siga él tomando decisiones sobre los ingresos.

En otros casos, esta también la pérdida de autoridad, poder y control sobre sí mismo, sobre su propio destino y el de su familia. La escasez de comida puede tener un impacto diferente para los hombres y mujeres, los riesgos se aumentan en condiciones de embarazo y lactancia. Para muchas mujeres, el hogar es el espacio de autoridad tradicional, lo cual hará que ella sienta de manera especial

---

<sup>38</sup> Algunos estudios fundamentados en historias de vida, muestran la constante de la violencia en la vida de muchos de los protagonistas actuales de diversos grupos armados, lo cual contribuye a mostrar los círculos recurrentes de la violencia y lo que algunos estudiosos han llamado "la cultura de la violencia".

dicha pérdida, asimismo, su preocupación más allá de sus propias necesidades y seguridad, está fundamentada en el presente y futuro de sus hijos (Walker, 1995).

La significación diferenciada de las pérdidas que ocasiona el desplazamiento y el manejo distinto que esa nueva situación tiene según el género y la edad, constituye un factor de redefinición de las relaciones y espacios de poder entre hombres y mujeres, jóvenes y adultos, en una dinámica muy rápida y sin mayor disponibilidad para reflexionar sobre tales cambios, ante las presiones por solucionar necesidades materiales más evidentes y prioritarias y ante la dificultad y el temor que implica abordar los conflictos en la vida familiar que quedan

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

relegados en cuanto a su discusión, pero siguen presentes como elemento de preocupación e insatisfacción en la vida familiar.

Por otra parte, la relación de autoridad con los hijos e hijas se afecta en los nuevos contextos a donde llegan las familias desplazadas. El cambio de espacio vital, las dificultades económicas de esta nueva situación y el desbarajuste general en la cotidianidad, las seguridades y las rutinas de cada uno de los miembros de la familia, generan situaciones difíciles de controlar para padres y madres.

El alto grado de desesperación de las madres para enfrentar nuevas realidades y peligros con respecto a sus hijos en condiciones de gran pobreza, en donde la exigencia de conseguir la comida diaria se constituye en la tarea prioritaria, lleva en muchos casos a utilizar formas rudas de castigo.

Con los y las adolescentes, la situación adquiere un clima mucho más conflictivo, pues el cambio de un ambiente rural a uno urbano, así sea una cabecera municipal pequeña, ofrece nuevas relaciones y espacios de amistad que pueden ser vividos con muchas alegrías por las y los jóvenes, en tanto que para sus progenitores constituyen nuevas fuentes de peligro y preocupación. Nuevamente, las vías de manejo de tales diferencias tiende a resolverse por la vía de la imposición de los adultos, aumentando el carácter conflictivo de la situación y de la relación intergeneracional.

Niños y adolescentes de ambos géneros, han visto truncadas sus actividades escolares que, aunque de manera precaria, muchos tenían en sus veredas. Sus amigas y amigos ya no están y tampoco existe el espacio de la finca como posibilidad de trabajo y de aporte a la economía familiar. Así las cosas, sus actividades cotidianas también se ven entorpecidas, en tanto que con impotencia ven cómo sus padres y madres se enfrentan a múltiples dificultades.

La convivencia de las familias desplazadas en las cabeceras con parientes o amigos, red fundamental de apoyo y quizá la única en muchos casos, si bien proporciona seguridades y apoyos inmediatos, con el transcurrir del tiempo se constituye en un factor adicional de conflicto. La ocupación del espacio de la vivencia y de sus servicios, el sentirse "arrimado", el maltrato que los otros adultos ejercen hacia los niños, dentro de unas condiciones higiénicas muy deficientes, pero con una erogación importante de recursos por arriendo, llega a convertirse en uno más de los calvarios que las familias desplazadas deben afrontar, junto con la incertidumbre del sustento alimentario.

Ruptura de las nuevas alianzas en las redes sociales

## Problemas Rurales Colombianos

---

Uno de los impactos en el tejido social de estas sociedades locales es la disolución de las organizaciones sociales existentes, tales como las organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, organizaciones políticas y las sindicales, las cuales se constituyen en un blanco de presiones y persecución por parte de los distintos grupos armados. Es decir es a partir de la persecución de los líderes como se intimida al resto de la población y se puede entrar a establecer un control más rápido de la tierra y del territorio.

El desplazamiento se constituye en la única posibilidad de sobrevivencia física de muchos líderes locales, quienes en ocasiones cortan de manera definitiva su papel y su experiencia en actividades organizativas por temor, lo cual acarrea una pérdida de autoestima, que es mayor en la medida en que fue más relevante la experiencia de liderazgo.

Por otra parte, los grupos armados desde sus distintos intereses, van imponiendo a los pobladores rurales la obligación de adherirse a uno u otro bando. Bajo el argumento que en la guerra no se pueden tomar posiciones neutrales, y que “el amigo de mi enemigo es mi enemigo” se va disolviendo en medio del terror Psicológico; la confianza entre vecinos, parientes y amigos: “ya uno no sabe con quien tratar” comenta un campesino, pues “los armados sólo buscan ajustar cuentas sin compadecerse de que uno está en medio y que lo que casi siempre ocurre es que a uno le piden los favores bajo la presión y la amenaza de sus armas. ¿Quién se va a atrever a desobedecerles?” con la paranoia de querer cada uno “limpiar los enemigos”, arrasando con la relaciones cotidianas que con tiempo y esfuerzo han ido tejiendo las personas y familias y que usualmente han constituido la estrategia para vivir en medios naturales difíciles, sin servicios básicos y en medio del abandono estatal. El efecto de señalar buenos y malos. limpios y sucios, por alianza aparente con actores armados resulta demoledor para los procesos sociales. El rumor adquiere proporciones imaginadas con efectos literalmente mortales, puesto que cualquier asociación con vínculos o simpatías presentes o pasados, aun remotos, se vuelve razón suficiente para ser la próxima víctima.

En un proceso de descentralización en ajuste, con serias ambigüedades y tendencias hacia un neocentralismo y dentro de un ambiente de guerra y justicia privada, queda sin piso la retórica de la participación ciudadana, pues “para sobrevivir hay que callar”. Los grupos armados y el poder local, a nivel de las administraciones municipales, las instancias militares, los hacendados y las empresas, llegan a establecer nexos muy directos que son conocidos por las poblaciones, pero que no se puede denunciar “todo sabemos quién manda aquí, pero no podemos decir nada si queremos seguir vivos”. Dicha situación, frecuente en muchos de los municipios afectados por la violencia y el desplazamiento, está

## Problemas Rurales Colombianos

---

ocasionando unos costos sociopolíticos aún no dimensionales, con altas implicaciones en la construcción de los procesos de desarrollo local, especialmente en las zonas de expulsión.

Paradójicamente su actual condición, les está exigiendo construir nuevos procesos organizativos, con la identidad de desplazados, para poder gestionar servicios y apoyos del Estado o ONG. La lucha de estas organizaciones, unas conformadas por personas y familias que no se conocían, otras a partir de vínculos geográficos, sociales o políticos preexistentes, se ubica usualmente en la satisfacción de necesidades básicas, desde la posición desventajosa de quienes han quedado en una gran desprotección y dependencia. En muchos casos, estas luchas ya se habían dado en sus procesos sociales anteriores y avanzada hacia condiciones de exigencia a otros niveles de cuestionamiento con las entidades del estado.

Pero al constituirse estas nuevas organizaciones formales e informales de desplazados corren el riesgo de hacer blanco fácil del estigma y en algunos casos de la persecución, pues se tornan en actores visibles, en los contextos locales.

Junto con la posibilidad de ser mirados con recelo, por ser foráneos que compiten por recursos escasos, en lugares en donde los pobladores residentes no han logrado satisfacer sus necesidades básicas, se dan también la vía de la oportunidad de establecer y recrear la dinámica social de estas poblaciones, mal llamadas de recepción y de concertar esfuerzos para buscar beneficios no excluyentes.

Las instituciones locales de frente al desplazamiento:

Es evidente que la problemática del desplazamiento sin ser un fenómeno nuevo en nuestra sociedad sigue siendo asumido como un "desastre imprevisto" para el conjunto institucional estatal nacional, regional y municipal, tanto en los procesos de salida como de llegada de la población, en una réplica permanente de la crónica de una muerte anunciada<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Novela del Nobel Gabriel García Márquez.

Las posibilidades de que la descentralización opere efectivamente frente al desplazamiento tiene que ver con dos ámbitos. Por una parte, el ámbito de la causa de la migración forzada que se remite al conflicto armado, el cual, si bien tiene denominadores comunes a nivel nacional mantiene una articulación y dinámica particular a nivel regional y aún local, sin embargo, intervenir al respecto, exige un proceso de paz de orden nacional, articulado simultáneamente a concentraciones de tipo regional y local. En este sentido y pese a los planteamientos de los mandatarios en los departamentos y municipios se ha

## Problemas Rurales Colombianos

---

mantenido esta intervención como un derecho exclusivo del poder central. Pero desde este tampoco se percibe un propósito firme al respecto, sino más bien una gran ambigüedad entre el discurso y la práctica, marcada por las condiciones de gran legitimidad del gobierno de Ernesto Samper. Así, los derechos humanos, el conflicto y el desplazamiento se han utilizado cual comodines que se manipulan para reorientar la opinión pública interna y para limpiar la imagen internacional.

Por otra parte en el ámbito de atender las consecuencias del conflicto armado, en el fenómeno que nos ocupa, el desplazamiento, encontramos la misma tendencia centralizada. En el curso de 1997 se fortaleció el nivel central a través de la creación de la consejería presidencial para la atención de la población desplazada, ente que dispone de presupuestos y espacios de decisión determinantes frente a la intervención. Las instancias departamentales y locales, aún no asumen un papel decisorio en las respuestas a esta problemática, aunque en la ley 387 de 1997 haya quedado estipulado la creación de comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por violencia. Por fortuna ello es así pues las composiciones de tales instancias con un gran predominio de las fuerzas armadas, parte importante en la dinámica de la guerra en contraste con la presencia de otra fuerza de la sociedad civil, hacen inviable que un ente creado para tal fin, pueda constituirse en un espacio verdadero de atención a los desplazados. Muy seguramente y de manera informal, en algunos municipios se han ido creando comités institucionales más independientes que pueden estar generando experiencias interesantes en voluntad y respuestas a esta problemática.

En estas condiciones la población desplazada se constituye en un enorme problema para la administración municipal y para el conjunto de entidades de servicio del municipio, especialmente si el éxodo ha sido colectivo. La problemática del desplazamiento adquiere así un carácter de pobreza intempestiva<sup>40</sup>. Enfoque que es asumido por todos los niveles de intervención estatal, desde el central al local, dejando de lado la connotación específica de violación de derechos humanos

---

<sup>40</sup> Esto se debe en gran medida a que el referente es el de los efectos de los desastres naturales y el de las migraciones forzadas por el impacto de proyectos macroeconómicos como las presas.

que tienen. Los personajes municipales, como representantes del ministerio público y defensores locales de los derechos humanos, usualmente no cumplen papel alguno en esta problemática, pues no les interesa involucrarse y tampoco están informados al respecto.

El panorama no es muy alentador en la medida en que en la realidad el problema está descentralizado, pero en el que hacer institucional se mantiene una dinámica

## Problemas Rurales Colombianos

---

altamente centralizada. Existe además un enorme temor a institucionalizar cualquier servicio puesto que ello podría constituirse en una fuente de atracción.

En palabras de un mandatario municipal "no queremos generar expectativas de atención a los desplazados porque el pueblo se nos va a inundar y ya tenemos suficientes problemas".

Lo cierto es que aún careciendo de cualquier atención particular, las familias desplazadas están llegando de manera individual y colectiva.

La falta de capacitación a funcionarios locales de distintas entidades sobre cómo actuar y cómo atender la situación de la población desplazada, lleva a generar actitudes paternalismo en donde se subestima de antemano la capacidad de las personas y se les trata como ciudadanos de segunda categoría. Las normas, las discusiones sobre el tema, los seminarios y foros se concentran en las entidades de las grandes ciudades y no llegan a los pueblos y a los funcionarios locales.

Pero, además cuando llega información son órdenes de intervención que constituyen una intensificación y ampliación de las responsabilidades existentes.

Podemos señalar en este sentido por lo menos cinco grandes problemas en la intervención institucional estatal frente al desplazamiento

La falta de articulación y coordinación real entre los niveles nacional, regional y local, marcado con un neocentralismo institucional y burocrático que desconfía, en muchas ocasiones con razón, de la eficiencia y capacidad local, pero que no genera espacios posibles para el aprendizaje que necesita la sociedad en su conjunto, luego de siglos de intervención centralizadora. Recientes casos de corrupción y mala inversión de los recursos asignados a los municipios para desplazados, cuando se hacen las transferencias de fondo de las entidades centrales a los niveles regionales y locales, dan cuenta de un nudo gordiano sobre los conflictos en las competencias entre niveles.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> En el municipio de tierra Alta, departamento de Córdoba, el hospital administró 30 millones (primer envío de un total de 60 millones, un dólar aproximadamente 1.400 pesos), en donde los servicios prestados se cobran con tarifas de 100% , costos que no corresponden con el estrato social de los desplazados, factor determinante en el establecimiento de precios de servicios. De la misma manera, en el departamento del chocó se denunciaron manejos irregulares en un fondo de salud, en donde quienes salen perdiendo son los desplazados a quienes no les llega ningún servicio. En ambos casos, se identifica una ausencia de

La concentración de acciones para la emergencia, hacia la cual se ha orientado la mayor parte de recursos en 1996 y 1997, la falta de oportunidad para la gestión de los servicios requeridos, especialmente para facilitar procesos de retorno o reubicación, los cuales se rigen bajo tramitologías que podrían darse en tiempos de no violencia, pero que no corresponden con las exigencias de los tiempos de la guerra.

## Problemas Rurales Colombianos

---

La poca o ninguna información y capacitación de funcionarios locales y regionales sobre el desplazamiento y los derechos humanos, así como las implicaciones multidimensionales para los afectados en su vida económica, psicológica, sociocultural, política, entre otros.

La ausencia de capacidad operativa y presupuestal para que los municipios puedan intervenir, dentro de procesos que incluyan capacidad, asesoría y seguimiento por medio de los niveles regional y local, pero dentro de un marco flexible que permita respuestas apropiadas a las circunstancias. Cabe aquí señalar la posibilidad de estimular a los municipios solidarios para que asuman de manera positiva y creativa el involucrarse en la búsqueda de soluciones para el problema del desplazamiento dentro de su propio territorio.<sup>42</sup>

El desarrollo local y las reubicaciones de desplazados: las reubicaciones de grupos de desplazados con apoyo institucional, para realizar explotaciones agropecuarias que permitan la continuidad de su experiencia vital de carácter rural, es reciente en el país. Quizá por lo mismo, sumado a las deficiencias y conflictos institucionales seculares, los procesos han estado marcados por graves dificultades asimismo, la relación de la población residente con la foránea plantea dinámicas particulares, en la medida en que se trata de una solución duradera. En este sentido y retomando algunos casos estudiados<sup>43</sup>, encontramos algunos factores comunes.

El estigma y la discriminación:

El estigma que se ha acuñado y reproducido frente a los desplazados a tenido diversas manifestaciones y justificaciones. El caso del grupo proveniente de Bella

seguimiento de los entes nacionales y regionales frente al manejo local de los pocos recursos que se asignen.

<sup>42</sup> Esta propuesta se planteó en el artículo mujer desplazada violencia y discriminación “publicado en el boletín espacial CODHES informa, de febrero de 1997. Al parecer algún tipo de negociación en este sentido ya se ha hecho en municipios como Ibagué y Lérica guayabal en el departamento del Tolima, con la reubicación de los desplazados de la hacienda Bellacruz, del cesar como mecanismo para aplacar el conflicto con las autoridades y las poblaciones en donde se reubican grupos de desplazados con asignación de tierras.

<sup>43</sup> Véanse trabajos de grado de materias en Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana. Lozano 1998. Medina, 1998 y Rodríguez 1998.

Cruz<sup>44</sup>, ha sido el que más publicidad ha tenido y además el único que ha sido demandado mediante tutela ante la Corte Constitucional contra la Gobernadora de Cundinamarca, quien se negó públicamente a recibir este grupo en un albergue temporal<sup>45</sup>. Pero esta misma negativa de manera más pública la tuvieron jerarcas eclesiásticos y funcionarios de la administración municipal de Duitama, Departamento de Boyacá, cuando se había acordado

## Problemas Rurales Colombianos

---

un albergue temporal para los desplazados en la Fundación San Isidro de ese Municipio. En otros casos, como en San Juan de Río Seco<sup>46</sup>, algunos pobladores residentes invadieron la finca asignada a los desplazados con la animación de autoridades eclesiásticas y civiles, como una actitud de rechazo ante la desatención gubernamental en que se había mantenido el Municipio.

En otro caso de un municipio de Tolima, la alusión a la posible compra de un terreno para reubicación de desplazados, provocó la negativa del dueño, amigo de los solicitantes ante el peligro que ello le podría solicitar. Así las cosas, queda planteada una veta de conflictos frente a las posibilidades de “volver a empezar”, por parte de la población desplazada, a la cual se le niega el derecho a la libertad de circulación y residencia que tienen todos los ciudadanos colombianos. Otras formas no colectivas de discriminación se dan a diario por funcionarios y por habitantes residentes, en cuestiones como el acceso a la educación<sup>47</sup>, la atención en salud y el arrendamiento de vivienda a familias desplazadas.

Formas expresas e implícitas de rechazo a los otros se van manifestando con diferentes matices, en donde la desconfianza y la competencia por la atención institucional, constituyen fuentes prioritarias de dificultades. Manifestaciones diversas de defensa de nuestro territorio y nuestra tranquilidad con respecto a los invasores, se hacen evidentes, en un afán por sustraerse a la dinámica de la guerra, de la cual los desplazados son quizá esa muestra dolorosa de lo que a todos nos podría pasar en cualquier momento.

En busca de lugares seguros:

La reubicación rural con apoyo estatal para poblaciones desplazadas, exige la adquisición de tierras aptas y en lugares que no presentes alto riesgo de conflicto armado. Esta exigencia se torna cada vez más difícil de cumplir en la medida en que en muchos casos se crean aparentes controles de territorio, respaldado por el orgullo militar, aun cuando sean evidentes las manifestaciones de reconquistas de

---

<sup>44</sup> Nombre de una hacienda ubicada en el municipio de Pelaya, en el sur del departamento del Cesar, Colombia.

<sup>45</sup> Véanse: Corte Constitucional, 1997.

<sup>46</sup> Municipio en el departamento de Cundinamarca.

<sup>47</sup> Por un ejemplo en algunas poblaciones los niños desplazados son devueltos a su casa por los maestros por no tener uniforme y útiles. Puede ser por razones de género, edad de ubicación, étnica, como damnificados de desastres. Etc.

tales espacios por parte de los contrarios. Sin embargo, lo peor es que el control militar en manos de cualquiera de los grupos armados, guerrillas, paramilitares y aún las mismas fuerzas armadas del estado, no significa mayor seguridad, pues en lógica de construir enemigos la población se vuelve el objetivo militar de quienes



## Problemas Rurales Colombianos

---

aparentemente han sido vencidos, pero que dentro de la ilógica de la guerra, no van a claudicar.

En muchos casos, estos controles militares, cualquiera sea su origen se mantienen dentro de dinámicas de coacción, pérdida de la libertad de expresión, control de las organizaciones sociales y persecución de cualquiera que pueda ser sospechoso.

De esta manera los espacios sostenibles económica, social y políticamente para

“volver a empezar” desaparecen de las posibilidades reales del país. La gran vulnerabilidad de los territorios para entrar en la cena de la guerra restringe posibilidades de elección.

Ser desplazado, ¿nueva identidad para la diferenciación con los otros pobres?:

Dentro de unas condiciones de empobrecimiento e iniquidad creciente, aquellos grupos que por distintas razones se constituyen en grupos focales de atención institucional, se constituyen en sectores visibles y de alguna manera privilegiados frente al resto de pobres. Dentro de un conjunto de población que tiene el empobrecimiento como denominador existe una gran heterogeneidad en sus procesos, condiciones, significaciones, ritmos y experiencias, así como de potencialidades y limitaciones particulares a partir de estos nombres distintos que terminan por conferir nuevas identidades, con todas las ventajas y restricciones que ello tiene.

Para el caso de los desplazados, encontramos diversos manejos de esta nueva identidad, que contribuye a la vez una oportunidad y un estigma: la nueva identidad, exige un proceso de certificación no muy claro, burocratizado y con un andamiaje institucional muy centralizado.

La diferencia va generando una exclusión y descalificación desde los mismos desplazados, quienes llegan a apropiarse en su condición, al punto que miran con desconfianza a los otros desplazados, que vienen de otras regiones, tienen otra historia o han salido en momentos distintos o perseguidos por otros actores armados.

Uno de los factores que acompañan la identidad de desplazado, es la de la identidad de sus perseguidores o causantes del éxodo y su equivalencia a la posible alianza con posibles enemigos y amigos. Así desde las mismas instituciones y ONG`S que atienden a la población desplazada, se califica y descalifica a las organizaciones y a las familias.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Algunas personas no desplazadas deciden asumir esa identidad, como una posibilidad para ser atendidos en alguna de sus múltiples necesidades; además las soluciones de reubicación o retorno pasan de manera imprescindible por procesos de concertación para la paz y por propuestas de tipo alternativo frente al manejo tradicional de conflictos por la vía de la fuerza y de las ramas. De lo contrario, las costosas inversiones humanas y económicas se están levantando sobre polvorines y lo que es peor, están repitiendo esquemas de violencia, nada sostenibles.

La reubicación de desplazados; ¿una gran oportunidad para el desarrollo local?:

Es necesario reconocer que el desplazamiento es una estrategia efectiva para un modelo de desarrollo excluyente, pues permite de manera rápida y usualmente irreversible, lograr el control sobre las tierras y sobre el territorio. Es decir, dentro de la lógica de un crecimiento económico y un acaparamiento individual de oportunidades y recursos, en lo económico y lo político, el desplazamiento se convierte en un medio violento para hacer “desarrollar” a ultranza.

Aunque estos impactos pueden ser más o menos similares, los desplazamientos forzados por los conflictos armados tienen su propia especificidad en sus causas y en el carácter eminentemente político, que remite a procesos distintos de prevención y de responsabilidad del Estado. Cfr. CERNEA, 1998.

En estos espacios en conflicto, el ejercicio del poder y de la fuerza parecen ser el criterio para construir la región y la violencia, el mayor pacificador para posibilitar el desarrollo económico, acumulador y excluyente. Así se produce un reordenamiento de los procesos locales y regionales, (o más bien desorden), que impacta tanto a las razones rurales, sus pobladores y su dinámica productiva, como a las cabeceras municipales.

Pese a ello y sin desconocer las dificultades existentes en diversos órdenes en los procesos de reubicación de población desplazada, es importante tejer posibilidades concretas para construir oportunidades para la recreación de las dinámicas de las sociedades locales pequeñas.

La llegada de un grupo organizado puede ser una posibilidad para renovar pactos y concentraciones sociales, así como para el Consejo Municipal por parte de desplazados, que podrían ser factor de crisis, pero también de oportunidad.

Nuevos patrones de consumo, de expresión cultural, de participación constituyen una riqueza enorme, cuando no se le teme a la diferencia, sino cuando se le apuesta por el respeto a los otros. Por parte, habría que acudir a la memoria

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

histórica de cómo las localidades y regiones se han conformado a partir de procesos distintos de migración.

Como lo expresaba un residente en tierra alta, “todos de alguna manera somos desplazados, venimos de otros lados por otras razones y por esos debemos ser solidarios con los que ahora llegan”.

Los impactos sobre el desarrollo de estos municipios sólo podrán evaluarse en el mediano y largo plazo, pues los procesos de articulación son lentos y medianos por circunstancias de múltiples órdenes.

En este sentido un seguimiento en el tiempo sería de gran importancia para recoger y analizar tales experiencias, que sin duda alguna, están modificando de manera sustancial las vidas de quienes se desplazan, pero también como en las sociedades pequeñas, involucran a muchos otros pobladores colombianos.

### **1.9.2 Colombia Treinta Años de Recrudescimiento de Conflicto**

El sector rural colombiano ha sido afectado por diversos factores en los últimos 50 años; la presencia de la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo según estudio de CODHES la presión sobre el campesino se ha reflejado en la acelerada migración desde 1973 y 1985 hacia las regiones de colonización (zona sur oriental) pero esta tendencia se desaceleró por causa del conflicto armado en los años 90, permaneció casi estable la población en las zonas donde los cultivos ilícitos se hicieron fuertes.

El impacto del surgimiento de la guerrilla en los años 60 (FARC y ELN), en la zona rural colombiana se aprecia su crecimiento al margen de los movimientos campesinos y el débil sindicalismo urbano. El continuo fracaso de la reforma agraria y la represión social en el gobierno de Turbay Ayala (persecución a líderes populares de derecha y de izquierda) facilitaron el fortalecimiento político de la guerrilla e incremento de su brazo armado y expansión en regiones ricas del país, Magdalena Medio, el Ariari, Urabá y Córdoba. Esta presión territorial que ejerce la guerrilla facilita a los grandes propietarios de tierras (agrícolas-ganaderos) con la complacencia del ejército y el gobierno a través de una ley en 1965, la creación de patrullas de vigilancia en las veredas, que han sido el renacer de las fuerzas armadas privadas o justicia privada, que fueron estimuladas por el narcotráfico que en los años 80 se incrementa en la aparición del MAS (muerte a secuestradores).

La aparición de estos grupos al margen de la ley tenía como objetivo hacer frente a la guerrilla brindando protección a sus actividades ilícitas (narcotráfico-

## Problemas Rurales Colombianos

---

desplazamiento forzoso). La aparición de Gonzalo Rodríguez Gacha fue importante para fortalecer las autodefensas (Puerto Boyacá) e incremento de su acción contra los líderes de la (UP) Unión Patriótica entre 1986-1989.

En el gobierno de Virgilio Barco se declara una guerra contra el narcotráfico y el paramilitarismo que sólo trajo resultados parciales en zonas de conflicto pero a su vez se fortalecieron las autodefensas con el auge del narcotráfico así como en los años 90 y específicamente en 1994, se crean las (AUC), Autodefensas Unidas de Colombia y (ACCU), Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá.

La anuencia del ejército y el gobierno frente al paramilitarismo se refleja en la acción militar del ejército frente a las Autodefensas que entre 1990-97, sólo registro siete contactos, mientras que la confrontación ejército-guerrilla fue cerca de cinco mil enfrentamientos.

El crecimiento del paramilitarismo en Colombia esta estrechamente ligado en la impunidad y debilidad institucional del gobierno, ya que el paramilitarismo no va dirigido a confrontar la guerrilla sino a las voces críticas y contrarias del oficialismo. De hecho existe una "política de silencio" a los dirigentes (populares- sindicales, defensores de los Derechos Humanos, ONU y estructuras que defienden intereses populares, sindicales y políticos).

Las estrategias de paz en Colombia en los últimos 20 años, se han sustentado en treguas y desmovilizaciones llevadas a cabo en el gobierno de Belisario Betancourt en los años 80.

En el gobierno de Gaviria se incrementan las acciones militares entre la guerrilla, la cual se materializa en la Toma de Casa Verde en 1990, durante este gobierno se redujeron ostensiblemente las acciones guerrilleras en todo el país, pero se incrementa la guerra contra el narcotráfico y la guerra de carteles por el control económico y del mercado.

El ELN al firmar un acuerdo de paz (1994) pierde parte de su fuerza al desmembrarseles la corriente de renovación socialista y de perspectiva social en la lucha guerrillera.

Ya en el gobierno de Samper, se aprecia una expansión de la Guerrilla y el paramilitarismo, aunado al problema del narcotráfico y la crisis de legitimidad del gobierno. Se avivan las esperanzas de negociación de paz y el gobierno maneja un lenguaje diferente frente a la insurgencia, reconociéndola como interlocutora política. Desde esta perspectiva afloran propuestas de negociación FARC – ELN - Gobierno, pero en un clima de guerra (impunidad, desapariciones forzosas,

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

desplazados, violación de los derechos humanos, tomas guerrilleras, ataques a la infraestructura, etc), donde en la sociedad civil se configura una red de iniciativas ciudadanas contra la violencia y la guerra (conferencias, seminarios, semana de la paz, entre otras).

Se deben reconocer los pasos dados en el gobierno de Samper en la búsqueda de soluciones al problema de la violencia y desigualdad social con la creación de la red de solidaridad social y política de pacto social que implica un avance democrático y a la vez un asomo a la cultura de la concertación pero en materia de desarrollo rural. Fue precaria su gestión, ya que sus esfuerzos se concentraron en la fumigación y erradicación de cultivos ilícitos, renunciando al espíritu del plan de desarrollo de sustitución y desarrollo alternativo de mediano y largo plazo.

La iniciativa del actual gobierno de Pastrana en materia de paz, ha tenido matices diferentes y contradictorias, pero que han abierto las puntas de una solución negociada al conflicto armado y han generado una expectativa tanto a nivel de la sociedad civil como de la comunidad internacional.

La movilización ciudadana y las comisiones internacionales vienen jugando un papel crucial en el actual proceso de paz. El desgaste político y social de la guerrilla y el aumento de la fuerza pública en zonas de conflicto, han jalonado en cierta medida las negociaciones de paz, a pesar del incremento del paramilitarismo que representa una piedra en el zapato en los actuales momentos del proceso de paz, ya que ha presionado alarmantemente el incremento de desplazados y masacres colectivas -selectivas en las zonas rurales.

Mientras no se extirpen los males mayores de la sociedad Colombiana: pobreza, desigualdad, impunidad, injusticia, no será posible un proceso verdadero de paz, ya que los actores del conflicto se alimentarán de estas variables para mantener el poder e interés económico y de clase.

### **Narcotráfico y Paz en Colombia**

La aparición y tolerancia de la sociedad colombiana frente al narcotráfico permitió que los dineros y Capos de la droga invadieran las altas esferas políticas y sociales del país sin percibir los efectos que a mediano y largo plazo traerían para la sociedad Colombiana.

En los años 80, la escalada de violencia fue matizada por los carteles de la droga y el aumento de la producción ilícita de cultivos en zonas de colonización de difícil acceso. Esto permitió que la guerrilla encontrara una parte de financiación importante para su acción militar y política, los ingresos del narcotráfico son

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

moneda fuerte en el mercado negro de armas pero no sólo el narcotráfico fortalece las finanzas de la guerrilla y paramilitares, sino que actividades como el secuestro, la llamada "vacuna", extensión, la pesca milagrosa, son fuentes importantes de financiación. La dinámica de la guerra en Colombia y el narcotráfico están directamente relacionados con el mercado ilegal involucrando empresas del crimen organizado, lavadores de dólares, contrabandistas, funcionarios y políticos corruptos, perneando la moral colectiva y haciendo ineficiente la débil estructura judicial.

El enriquecimiento ilícito rápidamente se ha convertido en una práctica cultural ya que va en contravía de la economía legal.

El negocio en torno a la droga ha estimulado con las políticas de control a la producción (oferta) mayores ganancias a quienes abastecen la demanda. Es un error pensar que la guerra contra el narcotráfico es la solución al problema de la guerra y violencia en Colombia. Esta visión tangencial, lo que hace es fomentar las ganancias de quienes aplauden la prohibición del vicio en el mundo.

El narcotráfico ha sido un flagelo que ha socavado la débil estructura social y política del país, pero que ha su vez enmarca los problemas endógenos estructurales de la sociedad colombiana. Lo ilícito en Colombia se ha convertido en un componente "extra legal" aceptado consciente e inconscientemente por la sociedad y el estado, fortaleciendo la corrupción como elemento integrador de la cultura mafiosa que describe el economista Jorge Garay.

### **1.10 PLAN COLOMBIA**

En un análisis hecho por Eduardo Sarmiento Palacios en el Espectador (junio 3-2001) en relación al narcotráfico y el Plan Colombia, aparece en una de sus líneas lo siguiente:

"El Plan Colombia es una mala interpretación de la historia. Las autoridades de los Estados Unidos saben que la política de represión ha sido exitosa para reducir el consumo, pero presuponen incorrectamente que su fortalecimiento disminuirá en forma lineal el consumo.

La política represiva de la oferta tiene lugar mediante los precios, que son esa vía para reducir más el consumo. La política entró en estado de agotamiento. Se ha llegado a un punto en el que la restricción de la oferta no reduce significativamente la demanda, estimula la oferta con todos sus efectos perversos y destructivos.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Las mayores dudas sobre el plan Colombia se plantean en la utilización de procedimientos bélicos para erradicar los cultivos. Esta es la parte de la oferta más elástica y por lo tanto, expuesta a mayores compensaciones, tal como ocurrió en los últimos años, el fortalecimiento de la erradicación de los cultivos en una zona inducirá su desplazamiento a otras.

Luego de la caída del consumo, no será fácil convencer a la comunidad mundial de que la política del narcotráfico fracasa en los Estados Unidos.

Lo que sí se puede hacer es mostrar que la política está agotada y que su intensificación no le conviene a nadie. Por exclusión de materia, se plantea el debate sobre las soluciones por el lado de la demanda, entre las cuales la más obvia sería la de suministrar el producto en hospitales bajo severo control médico.

Es claro que el problema del narcotráfico es de carácter económico y no un problema del bienestar mundial de hecho no se ataca al consumo sino a la oferta.

Desconociendo que esta variable (producción-Trabajo), se ha incrementado en el sector rural por que responde a soluciones de trabajo, empleo bien remuneradas y que mientras no existan políticas institucionales eficaces que incentiven la producción alternativa, mercado, crédito, tecnología apropiada. Las condiciones actuales de la agricultura y campesinado en Colombia, no se restablecerán y solucionarán.

El Plan Colombia mantiene miras netamente militares y la mayoría de sus recursos fortalecen la infraestructura de guerra en las zonas de conflicto que a la vez hacen parte de las zonas de cultivos ilícitos, de hecho esta visión de guerra ha sido cuestionada por la comunidad europea que ha mantenido una posición clara en relación con los efectos negativos de esta estrategia y busca por un contenido social más estable y provechoso que recaiga sobre el bienestar de la población afectada (desplazados, campesinos, comunidades indígenas) fomentando el trabajo, empleo, salud y educación de la sociedad.

No está lejos de la realidad precisar que el Plan Colombia, es una estrategia de control, poder de EE. UU, frente a Colombia y América Latina que sólo busca fortalecer su posición ideológica, económica en la región, mediante la represión y anuencia de la clase dirigente nuestra para mantener las estructuras de dependencia y pobreza.

No es aceptable que un país como Colombia en la Mega diversidad que tiene con la sociedad trabajadora y emprendedora tanto en el sector rural y urbano, este de

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

espaldas a su realidad y riqueza que un alto porcentaje no ha sido estudiada y explotada en aras del desarrollo.

A pesar del alto índice de urbanización de la población Colombiana en los últimos 30 años, el sector rural juega un papel importante en la economía Colombiana. La riqueza del país no está en la industria convencional sino en el reconocimiento de la fortaleza de la sociedad y sus recursos naturales que son la base del futuro de la humanidad (producción de alimentos agua biodiversidad). Si a este panorama le agregamos ciencia y tecnología apropiada y sostenible podemos afirmar que Colombia tendrá un buen futuro.

Nuestro país en vía de desarrollo cuenta con cerca de la mitad de los recursos tierra en disponibilidad para la agricultura y privilegios pues su megadiversidad, la variedad del ecosistema y diversidad de especies son fortalezas que pueden en un momento determinado incentivar la actividad productiva encaminada al desarrollo de la genética y biodiversidad.

### **1.10.1 El Plan Colombia o el Fundamentalismo Estadounidense en la Lucha Antidrogas: Carlos Betancourt, Héctor Martínez.**

La visita del presidente estadounidense al país, simbolizó la cristalización del compromiso bilateral para implementar el Plan Colombia. Se trata de la mayor ayuda económica recibida por el país en toda su historia de cooperación militar y política con la potencia, convirtiéndolo así mismo en el principal receptor de apoyo estadounidense después de Israel y Egipto.

Con el plan las relaciones con los Estados Unidos no se “desnarcotizan”, todo lo contrario el cumplimiento de las metas de erradicación es condición sine qua non para recibir la ayuda. Además, la discrecionalidad de las autoridades estadounidenses en la asignación y distribución de los recursos es alta e implica reformas en las instituciones (como el caso del ejército), para armonizarlas con las políticas antidrogas del país del norte.

Esta iniciativa difiere de las adelantadas por lo menos hasta el Gobierno de Barco, cuando la aplicación de las estrategias antidrogas propia de la agenda de seguridad estadounidense iba acompañada de paquetes persuasivos de incentivos económicos y comerciales hacia Colombia. Ahora, la condición para obtener los incentivos es la implantación previa de la estrategia.

En este contexto se desvirtúa el principio de “corresponsabilidad internacional” en la lucha antidrogas, y se afianza la preocupación sobre si el Plan Colombia responde a los retos de la agenda de seguridad colombiana y contribuye a solucionar los problemas que genera el narcotráfico en el país. Precisar esta inquietud constituye el objetivo central de este artículo.



### Una Crónica del Plan

Durante su campaña y como presidente electo, Andrés Pastrana divulgó la idea de congregar la cooperación internacional hacia Colombia en el tema de las drogas, alrededor de un "Plan Marshall", que considerara cierto control de drogas no represivo ni destructivo ambientalmente.<sup>48</sup>

La pálida acogida inicial de la idea en el ambiente político estadounidense, convirtió el Plan Marshall en Plan Colombia. En consecuencia, este quedaría como parte constitutiva del Plan de Desarrollo Cambio para construir la Paz, 1998-2002.

En este texto se sugería una estrategia para atender las zonas afectadas por el conflicto. El Plan Colombia "Busca beneficiar de una parte a la población víctima de la violencia, en especial a la población que se ha visto forzada a desplazarse como resultado de la disputa por el control territorial entre los diferentes actores armados y de otra, a la población campesina vinculada a los cultivos ilícitos.

Sin embargo, el Plan Colombia tomó dinámica propia, independiente del Plan de Desarrollo a raíz de las conversaciones con el gobierno de los Estados Unidos, el Plan original fue objeto de negociación en el Congreso norteamericano. El proyecto de Ley-1758, conocido como Alianza act, contenía diez estrategias. Paz, economía, fiscal y financiera, judicial, derechos humanos, control de narcóticos, desarrollo alternativo, participación social, desarrollo humano y cooperación internacional, destacándose como principal el programa de la "defensa nacional: seguridad y justicia" que concentra el 64% de los recursos que aportaría Estados Unidos para el desarrollo del Plan Colombia.

En la estrategia anti-narcóticos se declaraba que la misión del Plan Colombia es: "asegurar el orden, la estabilidad y el cumplimiento de la ley; garantizar la soberanía nacional sobre el territorio; proteger al Estado y a la población civil de las amenazas provenientes de los grupos y la industria de la droga que los apoya".

Se establecían tres fases integradas para que las Fuerzas Armadas y la Policía pudieran "erradicar las zonas de cultivo de narcóticos y el rompimiento de las estructuras financieras, logísticas y armadas de la industria de la droga". Que

---

<sup>48</sup> Afirmaba: "No podemos hablar solo de represión, Fumigación y erradicación (...) Cuando en los últimos cuatro años vemos que las hectáreas cultivadas de coca han pasado de ser 40.000 a 80.000, algo malo está pasando. Y si a eso le agregamos que el medio ambiente está siendo destruido, entonces tenemos que buscar una estrategia diferente".

## Problemas Rurales Colombianos

---

apuntan a la reducción del cultivo y los próximos seis años a saber. Fase 1: esfuerzo judicial, policial y militar de rango bajo, apuntado al Putumayo y al sur, planeado por un año; fase 2: esfuerzo judicial, policial, social y militar de rango medio apuntado al sureste y a las partes centrales, planeado entre dos y tres años; Fase 3: extender los esfuerzos integrados a lo largo del país, entre tres y seis años.

Finalmente se dio a conocer el Plan a la opinión pública colombiana, acogiendo el texto presentado en octubre de 1999 en la sesión 106 del comité de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, omitiendo la declaración de la misión acerca de la estrategia antinarcoóticos, los focos integrados del plan y las funciones, responsabilidad y medios ya mencionados. Así, el itinerario del plan Colombia refleja, por una parte, la progresiva convergencia de las agendas gubernamentales de las autoridades estadounidenses y colombianas para desarrollar una política antidrogas como estrategia de seguridad de la primera nación. Por otra parte, se hace evidente la sujeción de la agenda pública a dichas agendas gubernamentales.

De hecho, el zar antidrogas General Barry McCaffrey, afirmó que: "La propuesta de la administración para un aumento de la financiación para apoyar a Colombia es una de las más importantes iniciativas antinarcoóticos que jamás haya sido propuesta por nuestro Gobierno. La producción de cocaína y heroína que rápidamente aumenta en Colombia, genera una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos y al bienestar de nuestros ciudadanos".

### Fuentes y Usos de los Recursos

El plan busca fondos por un monto aproximado de US \$7.558 millones de dólares para un período de tres años. Colombia deberá aportar recursos por un valor cercano a los US \$ 3.664 millones del presupuesto Nacional y US \$369 millones con crédito, mientras que el resto se planea recolectarlo en la comunidad internacional.

Los rubros a financiar son la política económica, desarrollo social en seguridad y justicia. Aunque no hay información explícita de las características que componen cada uno de los rubros, se destaca la importancia de la sección de "cooperación en seguridad y justicia" (lucha antidrogas), que abarca el 64% del total de los recursos (US \$4.810 millones). Las principales asignaciones de este rubro son: asistencia a las autoridades, con una participación del 33%; soporte a los esfuerzos de la Policía Nacional con 24%; esfuerzo de interdicción con el 4.2% e inteligencia militar, con el 2%.

## Problemas Rurales Colombianos

---

### El Aporte Estadounidense: Los Recursos Más Seguros

El monto de los recursos aprobados en el "suplemento de emergencia" de los Estados Unidos fue de 1.300 millones de dólares para Colombia. Para conseguir el apoyo de las mayorías parlamentarias, se incluyeron varias enmiendas que lo acondicionaron al respecto por los derechos humanos por parte de los organismos del Estado. Paradójicamente, el presidente Clinton usando el waiver, aprobó la ayuda a Colombia, pese al informe de ese país sobre las fuerzas militares colombianas a las cuales acusa de ser violadoras de los derechos humanos.

### Ofensiva Contra los Cultivos Ilícitos

Este paquete propone canalizar US \$745 millones durante los próximos dos años hacia el entrenamiento y equipamiento de dos nuevos batallones antinarcóticos especiales y respectivo apoyo en inteligencia militar, fortalecimiento de la policía Nacional y mejoramiento de las operaciones aéreas contra las zonas de producción. Este monto representa el 57.3% de los recursos.

#### Interdicción Más Agresiva

Con los US \$307 millones destinados para este rubro (24% del total), el programa prevé el mejoramiento en la infraestructura para inhabilitar el tráfico aéreo, fluvial y terrestre del comercio internacional, andino y local de drogas, mediante radares, aviones y pistas. El programa también busca mejorar las actividades de inteligencia policial y militar.

### Programa Asistencial

Con US \$198 millones (15.2% del total del aporte norteamericano), se pretende promover alternativas económicas para los cultivadores de coca y amapola, aumentar la capacidad de atención de los gobiernos locales y atender a los desplazados por la violencia.

### Fortalecimiento de la Capacidad del Gobierno

Con US \$50 millones (3.8%), se pretende fortalecer el sistema judicial, incrementar la protección de los derechos humanos, preservar el estado de derecho y ampliar la habilidad de las autoridades colombianas para golpear el lavado de dinero y otros crímenes de alta tecnología.

En resumen, los recursos de Estados Unidos para el plan Colombia se destinarán para dos grandes usos. En primer lugar, una fuerte inversión para el combate

## Problemas Rurales Colombianos

---

contra los cultivos ilícitos y la interdicción-81% de los recursos destinados a la policía Nacional, que tradicionalmente está encargada de las operaciones contra narcóticos y al fortalecimiento de las fuerzas militares. En segundo lugar, los recursos se destinarán al fortalecimiento institucional contra los delitos relacionados con las drogas psicoactivas, a la atención a los desplazados que resultarían de la aplicación del Plan Colombia y para la sustitución de los cultivos ilícitos.

### Componente no Militar "En Veremos"

La contribución del gobierno de los Estados Unidos sólo representa 17% del presupuesto para financiar el conjunto del plan Colombia. Lo no coercitivo depende del presupuesto domestico y de la mesa de aportantes. Veamos: el 64% de los recursos se destinarían a "cooperación, a la justicia y a la seguridad", mientras que los demás componentes cubren áreas como política económica (14%), democratización y desarrollo social (21.7% ) y proceso de paz (0.7%).

Esta distribución merece algunos comentarios. En primer lugar, los recursos colombianos que se aportarían al plan el 48% (US \$3.665 millones) en su mayoría hacen parte de los ordinarios de la nación y la otra parte se financiaría con crédito externo y bonos de paz en estas circunstancias el impacto de estos recursos no sería adicional a los esfuerzos que en materia de promoción a la actividad económica y atención al desarrollo social se hace en el presente.

En segundo lugar, de los recursos que se espera que genere la "mesa de aportantes", principalmente los miembros de la Unión Europea y el Japón-US \$2.593 millones (el 34% del total) tan sólo se han logrado concretar US \$100 millones de parte de España.

Realmente no es factible esperar una importante contribución de los europeos al plan, en la medida que el narcotráfico desde Colombia a esos países no es significativo. En efecto, el consumo de cocaína entre los europeos es más original al lado de la oferta de productos como la heroína, hachis, anfetaminas, éxtasis, de origen en Europa Oriental, Asia, Norte de África, entre otros. La excepción podría ser Gran Bretaña, que ya posee experiencias de ayudas en programas de "desarrollo alternativo" en Bolivia, sin embargo, en ese país dichos programas fueron concebidos como programas de desarrollo económico y no como estrategias anti-narcóticos lo que hace dudosa la participación Británica. Además, como sostiene Thoumi el gobierno de Gran Bretaña no estaría dispuesto a gastar su capital político con los Estados Unidos, en defensa de Colombia.

### ¿Que Busca Realmente el Plan Colombia?

Sobre el Plan Colombia se han formulado interpretaciones diversas. Recientemente el presidente Pastrana afirmó que el Plan Colombia es eminentemente social. Una segunda lectura del Plan Colombia hace coincidir a la guerrilla, a algunos grupos de izquierda, algunas ONG'S e incluso a destacados intelectuales internacionales, con la idea de que el plan es una estrategia para confrontar a los grupos insurgentes. Otra interpretación es que corresponde a una estrategia integral de lucha contra el narcotráfico.

El destino de los recursos no respalda la aseveración del énfasis social. Los rubros de política económica, democratización y desarrollo social tienen la menor participación en el agregado general. La participación de la política económica es de 14%, los programas para grupos vulnerables y de emergencia para el empleo participan con el 6% y 5%, respectivamente. Estas cifras también controvierten las afirmaciones del gobierno Nacional acerca de que las estrategias del plan se dirijan, principalmente, a atacar problemas estructurales de la economía colombiana, como el desempleo o los desplazados de la violencia. En realidad "Manos a la obra" y "sustitución de cultivos", solo por mencionar dos programas, distan mucho de ser soluciones estructurales.

Las cifras tampoco respaldan la hipótesis de la estrategia exclusivamente anti-narcóticos. El aporte de los Estados Unidos (US \$307 millones) y del conjunto del Plan Colombia (US \$ 308,4 millones) apenas el 23,6% y el 4,2% respectivamente están dirigidos a los esfuerzos de interdicción. Por fuera quedan el control de los precursores químicos, el lavado de activos, el tráfico de armas, sin mencionar los esfuerzos multilaterales de control de la comercialización al por mayor y por menor de narcóticos en los demás países involucrados y el consumo de drogas psicoactivas, temas que sobrepasan el acuerdo bilateral del Plan Colombia.

En realidad el grueso de los recursos es para combatir la producción de cultivos ilícitos y militarizar la lucha anti drogas en las mismas zonas con presencia de la guerrilla, en el entendido de que ello la debilita. La guerra al servicio de la paz, se afirma.

### Plan Contra el Cultivo de Coca y Amapola

Así, el plan no es estricto sino una estrategia integral antidrogas: es control de la oferta, lo cual ha demostrado su inoperancia (ver siguiente acápite). Según el texto tramitado en el congreso estadounidense, el objetivo principal es disminuir

## Problemas Rurales Colombianos

---

un 50% de los cultivos ilícitos en seis años, concentrando la atención en el eslabón más débil de la cadena de las drogas, (la producción), olvidando que ella se cierra en siete u ocho etapas. Aunque es difícil precisarlo, se estima que solo el 0,675 del precio final de la droga, lo absorbe como ingreso bruto el cultivador directo.

La represión contra las drogas no esta dirigida contra la elite que domina el tráfico de cocaína y heroína, sino contra campesinos, colonos, indígenas, raspachines, expendedores y transportistas; no se atacan las raíces económicas del negocio del narcotráfico. Las políticas de "cero tolerancia" han contribuido a hacer rentable el circuito ilegal de las drogas. De esta manera el Plan Colombia puede convertirse en un violento y depredador sistema de incentivos al magnifico negocio del narcotráfico.

El instrumento privilegiado es la Fumigación aérea. Por eso los recursos más cuantiosos van a la Policía Nacional, entidad que se ha encargado de la Fumigación y represión del "crimen", del cultivo de productos ilícitos y sus anexos (crimen organizado y menores).

Pero los esfuerzos de la Policía Nacional para erradicar cultivos ilícitos, principalmente con fumigaciones aéreas, han tenido un éxito modesto. Como se observa en la gráfica 1, pese al crecimiento más que proporcional de las áreas fumigadas (84% promedio anual), los cultivos de coca y amapola, continúan creciendo 8155 anual). Las hectáreas cultivadas pasaron de 42000 en 1991 a 111000 en el 2000.

La Fumigación, además de inocua para erradicar, provoca desplazamiento de las zonas de cultivo hacia espacios nuevos normalmente más frágiles en términos agroecológicos. Mientras que las áreas cultivadas en Gaviare, Caquetá y Norte de Santander disminuyeron, en el putumayo crecieron aceleradamente, al pasar de 56800 en 1991 a 66000 en el año 2000.

Este desplazamiento de las zonas de cultivo también se observa a nivel continental. En efecto, ante los relativos éxitos alcanzados en Bolivia y Perú mediante programas de sustitución, la producción de coca se trasladó a Colombia.

En 1992 el país cultivaba el 19% del área andina en coca, al finalizar la década representó el 54%.

Mientras se mantenga la elevada rentabilidad del negocio, es imposible controlar la oferta del producto, máximo cuando ésta se alimenta de una demanda de psicotropicos proveniente de agentes económicos con ingresos promedios altos en

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

los países desarrollados, lo que hace que el mercado de estos bienes sea seguro y dinámico.

### **La Militarización del Problema de la Droga**

El rol y la misión de las Fuerzas Militares contra las drogas, tal como está contemplado en la versión estadounidense del plan Colombia, sería luchar contra los grupos insurgentes, los paramilitares, el tráfico de drogas y las organizaciones criminales. En otras palabras, se involucra a esta institución en el tema de la droga cuando, hasta antes del plan, este se centraba en la Policía Nacional.

Los nuevos batallones antidrogas constituidos con recursos del Plan Colombia y asesoría norteamericana tienen como propósito permitir a la Policía Nacional atacar los laboratorios de procesamiento de coca e intensificar los esfuerzos para erradicar las plantaciones mediante la fumigación.

Uno de los propósitos, inicialmente en el Putumayo, consiste en cortar el suministro de droga y dinero proveniente de esta a las FARC.

Si consideramos que el 40% de los ingresos de la guerrilla colombiana provienen de la "protección" del cultivo de la coca y amapola y del comercio en las zonas de producción de la pasta de coca y el látex de la amapola, entre otras actividades y que según el jefe de las autodefensas unidas de Colombia, Carlos Castaño, el 70% de sus ingresos provienen de esta actividad, el nuevo rol de las Fuerzas Militares significaría atacar a los grupos al margen de la ley, que se nutren de la producción y el contrabando de los cultivos.

Thomas Pickering, ex subsecretario de Estado, de Estados Unidos, considera que la reorientación de la ayuda militar puede darse si se avanza en un programa de paz.

Se está buscando simultáneamente resolver el problema de las drogas y la solución política al conflicto interno; algo optimista si se considera que este no obedece al desarrollo de la economía del narcotráfico, sino que tiene raíces históricas ampliamente aceptadas. Como sostenía Pecaú, la confrontación es política por poder y control territorial y en esta medida alimenta las diversas formas de violencia. El control de los recursos económicos de la coca hace parte tan solo de los esfuerzos de financiamiento de la lucha por el poder. En consecuencia, el problema es más complejo y de más dimensiones.

### **Corresponsabilidad Desvirtuada**

## Problemas Rurales Colombianos

---

Es claro que ninguna interpretación facilitista es admisible. El asunto es realmente complejo. Lo militar y policivo es el componente predominante y absorbe el 64% de los recursos del Plan y el 81% del aporte de los Estados Unidos para erradicar cultivos ilícitos a gran escala, atendiendo los inevitables efectos sociales del desplazamiento, el demandado respeto de la comunidad internacional por los derechos humanos y la adecuación de la política económica, así como de iniciativas sectoriales coadyuvantes.

Ahora bien, en medio de la economía ilegal está la presencia militar de la guerrilla, que supone la identificación del enemigo con esas fuerzas. Esto significa la confusión entre guerrilla y narcotráfico, que es propio de la agenda de seguridad estadounidense, concepción que por lo demás coincide con la visión de los militares colombianos, resumida en el término "narcoguerrilla".

Pero el problema crucial no es conceptual. Lo crítico es que, suponiendo que el plan de erradicación se cumple cabalmente, la guerrilla y el cultivo simplemente se pueden desplazar a otros lugares (no productores de cultivos ilícitos) y disminuir su dependencia financiera de esa economía ilegal (entonces aumentan los secuestros, las extorsiones y otras fuentes de financiamiento), con lo que se desvirtúa la "integralidad" de la iniciativa.

Además, en el plan subyace una valoración ética perversa. Supone que los narcotraficantes dependen de los cultivos ilícitos y no al contrario. Esto es, que los cultivadores de coca y amapola dependen de los narcotraficantes y de los estímulos del mercado. De esta manera se desvirtúa el concepto de corresponsabilidad de los países involucrados en el narcotráfico.

El problema de las drogas es mundial y pretende arremeter con una estrategia bilateral represora, consistente en el aporte de unos recursos por parte de los países consumidores, quienes definen el enfoque, las políticas, las condiciones y la distribución de los recursos, mientras que los países productores lo ejecutan.

Según Garay, los aportes de los Estados Unidos no corresponden a la corresponsabilidad que les atañe y no se compadecen de los mayores riesgos que le implicará a los colombianos asumir esta estrategia. En particular, se refiere a los grandes sacrificios ecológicos y sociales que conlleva la puesta en marcha del plan y no atiende los efectos de la política antidrogas utilizada en el pasado, a instancias de los Estados Unidos (desplazados, afectados por las fumigaciones, entre otros).

El narcotráfico, que impone la lógica de su ilegitimidad en todos los eslabones del negocio en el ámbito mundial, debe ser atacado en el marco de una estrategia



## Problemas Rurales Colombianos

---

integral de corresponsabilidad, equidad y reciprocidad internacional, orientada a reducir la rentabilidad económica y política del negocio en todos los eslabones de la cadena mundial, y no concentrado en un solo país y en uno o unos eslabones del negocio (recuadro).

Dentro de esta perspectiva se deben replantear las premisas estratégicas esenciales de la lucha contra el narcotráfico. Si de apoyo se trata, se debería enfatizar la recuperación de la economía legal y la inclusión social de la población marginada y la dedicada al cultivo de coca y amapola.

### La Corresponsabilidad en el Tema de las Drogas

La corresponsabilidad entre países productores y consumidores es indispensable dada la reproducción de elementos característicos cada vez más reconocidos, como son:

1. Localización del consumo en países industrializados, especialmente en Estados Unidos y el cultivo y procesamiento en países en desarrollo como Colombia.
2. Existencia de corrupción en los círculos privados y públicos en los países consumidores y productores. Así, por ejemplo, las aduanas de los países importadores posibilitan y auspician la internacionalización de cuantiosos volúmenes de droga y las autoridades oficiales del exportador son condescendientes e indiferentes con la actividad ilegal.
3. Generación y acumulación de riquezas en ambos tipos de países, por ejemplo, lavado de dólares e inversión de excedentes en los países consumidores.
4. Incremento de la impunidad, violencia y pérdida de valores en las sociedades, pero con secuelas más fuertes en los países productores debido a su menor desarrollo.

El negocio mundial de las drogas ha tenido efectos en todos los aspectos de la vida colombiana, desarrollando una "aculturación del narcotráfico", que ha fortalecido la suplantación del derecho y la ley, por el imperio de la violencia y de la fuerza, y la destrucción de tradiciones, valores y comportamientos, así como la pérdida de la convivencia ciudadana, el deterioro del medio ambiente y la "pauperización del campesinado cultivador de hoja de coca y amapola y de las poblaciones de su influencia". Infortunadamente la estrategia internacional antidrogas bajo la tutela de Estados Unidos no ataca los efectos producidos por el narcotráfico en países que como Colombia, poseen una ventaja geopolítica para la producción de dichos productos. En verdad, ningún país aisladamente, ni siquiera un grupo de países, va a lograr combatirlo con eficacia.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En el diseño de una estrategia comunitaria se debería actuar en la fuente u origen de la anomalía que, en teoría económica, se conoce como el principio de clasificación efectiva de mercado. Bajo este principio resulta obvio que:

- La mejor política disponible para desestimular la producción de la droga se encuentra en el mercado, mediante la reducción suficiente de precios al productor, hasta niveles que aseguren la pérdida de rentabilidad.
- Otras políticas como la erradicación de cultivos por Fumigación es inferior, menos afectiva, más onerosa e inequitativa y menos deseable, si simultáneamente no se aplican medidas de mercado.
- Aún en el caso de que se logre erradicar el cultivo de psicotrópicos, si paralelamente no se elimina la rentabilidad del narcotráfico, solo se lograra transferir el problema a otros países.
- Una cierta descriminalización del consumo de drogas pareciera ser una opción inevitable, si el efecto conjunto deseado fuera actuar efectivamente en minimizar las secuelas y sacrificios sociales, políticos y económicos del problema del tráfico y el crimen internacional organizado.
- En la expropiación de riquezas acumuladas por los narcotraficantes es recomendable adoptar medidas como la confiscación por medio de la extinción de dominio por vía administrativa.
- Para impedir la legalización blanqueo y usufructo, se deberían reforzar los controles y las disposiciones administrativas.
- Si el objetivo comunitario es crear condiciones para impedir el apoyo y condescendencia con el narcotráfico, se debería estimular; por ejemplo, el robustecimiento de las actividades legales, la potencialización de las condiciones del crecimiento y acumulación de la economía formal, y el mejoramiento de las condiciones de vida, principalmente de la población desfavorecida proclive a ser vinculadas a las redes del narcotráfico.

### El Triunfo del Fundamentalismo

Para el gobierno de los estados unidos, el consumo, la producción y el tráfico de drogas son considerados como un fenómeno causado por fuerzas externas a la sociedad, y no como un fenómeno cuyo desarrollo esta condicionado por la estructura y evolución de la misma. En opinión de Francisco Thoumi, la discusión sobre las drogas inspira gran temor en Estados Unidos. Su uso ha sido calificado de pecaminoso, lo que condujo a su "demonización".

## Problemas Rurales Colombianos

---

El tráfico y consumo de drogas ilegales son percibidos por amplios sectores de los ciudadanos, como una afrenta contra la estructura social. En opinión de un congresista de ese país, "los criminales causan el crimen", para luchar contra el crimen no hay que culpar a la sociedad, simplemente hay que luchar contra los criminales. Los criminales contaminan a los políticos, por lo que se recomienda concentrar los esfuerzos de la sociedad en atacar el crimen. Según este senador "es imperativo ser intolerante con el crimen".

Esta perspectiva conduce necesariamente a largas sentencias y a la confiscación.

Esta visión se refleja, por ejemplo, en las disposiciones jurídicas que llevan a que, como en el caso de Montana, la posesión de un cigarrillo de Marihuana, se castigue con cadena perpetua, mientras que un homicidio sea castigado con seis años de prisión y que además se sacrifiquen algunos principios básicos de su juridicidad. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito, excepto en el caso de las drogas.

La población encarcelada en Estados Unidos es la de las más altas del mundo (1,35 millones de presos y 500.000 esperando juicio), con una alta proporción vinculada a la droga. El 605 de los reclusos federales está relacionado directamente con las drogas y el 255 de los reclusos de Estados por el mismo concepto. El gobierno federal y los estatales gastan alrededor de US \$ 23.000 millones anuales en la lucha directa e indirecta contra las drogas. La Distribución de esos recursos obedece a la visión particular del problema: están concentrados en acciones represivas que intentan controlar la oferta y descuidan los esfuerzos por disminuir el consumo. Los gastos en represión son efectivos en el corto plazo y la ciudadanía norteamericana los recibe con beneplácito. En contraste, el producto de los gastos en educación, prevención y tratamiento de adictos, solo se percibe en el largo plazo.

En el sistema político de ese país se le asigna prioridad al corto plazo y casi ninguna a largo plazo. En California, por ejemplo, se gasta más en cárceles que en su sistema educativo público.

Sin embargo, la mayor preocupación de Estados Unidos no es económica. A pesar de la enorme cuantía de ingresos que derivan de las drogas, su importancia es reducida frente al ingreso nacional. Por ejemplo, en la bolsa de Estados Unidos el movimiento de acciones, bonos, futuros en un día es equivalente a todos los ingresos generados por el narcotráfico en un año, que ascienden aproximadamente a US \$50.000 millones.

## Problemas Rurales Colombianos

---

A nivel internacional, esta forma de ver el problema conduce a que Estados Unidos utilice como política el aislamiento de las regiones "totalmente infiltradas y corrompidas por los criminales", para que no contaminen a los ciudadanos norteamericanos. De ahí la política de (des) certificación. Este enfoque moralista refleja la concepción de la vida como una lucha incesante entre el bien y el mal, por lo que las drogas deben ser extirpadas de la sociedad. No es coincidencia que el primer zar antidrogas fuera William Bennet autor del "book of virtues".

En opinión de Thoumi, la desmovilización de las drogas ha llevado a que las políticas antidrogas sean parte de una "guerra santa", en la que es inmoral discutir posibilidades de manejo del problema, diferentes de la de erradicar totalmente la droga. Esta visión es diferente a la que se tenía frente al alcohol, que la opinión pública no consideraba demoníaco y la distribución de los costos de la represión se concentraba en Estados Unidos, lo que la hacía impopular. Los costos de la violencia en la lucha antidrogas se concentran en los Ghettos y en el exterior y, en la medida en que esta represión no afecta la sociedad en forma considerable, debilita las presiones para cambiar las políticas al interior de los Estados Unidos. En el corto y mediano plazo no es realista, en la agenda política de los Estados Unidos, el cambio de perspectiva sobre el problema de las drogas.

Para los norteamericanos la política internacional contra el cultivo de productos ilícitos es fumigar y erradicar. La "sustitución" es tan solo una acción mitigante. El Plan Nacional "compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga 1994-1998" del Gobierno de Samper hizo evidente el predominio de este enfoque y la orientación del Plan Colombia va en el mismo sentido.

Posiciones maximalistas como estas, en que una parte, normalmente la más fuerte, cree poseer la "verdad" o la "razón", conducen inevitablemente a querer imponer su concepción, más aún cuando el receptor es débil. De esta manera se confunden en una sola cosa la autoridad y la razón. El "otro" debe obedecer o perecer. Aquí no cabe el respeto o la tolerancia, sino el "discurso autoritario y la sumisión.

Un discurso de esta naturaleza encuentra su contrario el cual se Guía como en el caso de las guerrillas colombianas, por preceptos dogmáticos, retro alimentando la percepción del primero. Como sostenía Estanislao Zuleta "los extremistas de derecha y de izquierda tienen entre si la más siniestra de las relaciones: se alimentan recíprocamente, se dan recíprocamente razones y justificaciones, y constituyen una alianza inconsciente pero poderosa contra el avance de la democracia" Es el triunfo del fundamentalísimo.

Alternativas

## Problemas Rurales Colombianos

---

Otras experiencias han demostrado mayor efectividad en el tratamiento del problema de las drogas, como son los casos de Perú y Bolivia. En el primero, en 1998, se plantearon las siguientes consideraciones:

- No se puede decretar la desaparición del cultivo de la coca, por lo que se requiere una aproximación realista al problema y considerar caso por caso.
- La erradicación de la coca debe estar acompañada por la sustitución por otros cultivos. Una represión que deje a los campesinos sin alternativas conduce a la agudización de la pobreza crítica y a una guerra civil. Paradójicamente los que ha evitado la violencia mayor en el Perú, es la escasa efectividad de la represión aplicada hasta el momento.
- El cultivo de coca es favorecido por los problemas estructurales del país. "a partir de un dialogo específico sobre la droga, podemos avanzar hacia una redefinición de nuestro vínculo bilateral con los Estados Unidos".

Las acciones peruanas para atacar el problema son las siguientes:

- Si bien no descarta la represión, toma en consideración las posibilidades concretas de los agricultores en las zonas cocaleras, existentes y en las potenciales, para desarrollar actividades económicas alternativas,
- Integración real de los agricultores de coca al mercado y al sistema político, mediante el otorgamiento de derechos patrimoniales seguros, que eliminen obstáculos artificiales y promuevan el abandono permanente de su cultivo. De esta manera se lograra un "pacto sustitutorio".
- Distribuir y legalizar la tierra como lo ha hecho el campesinado, respetando su origen informal y espontáneo.
- Concentrar la represión sobre los narcotraficantes y sobre los que no cumplan el "pacto sustitutorio".
- Reingreso de la autoridad legal a las zonas cocaleras, por medio del registro de propiedades como elemento central para avanzar en los programas de sustitución y "desplazar también a los grupos subversivos". De esta manera los campesinos "perciben al Estado, no como un mero represor, sino como una autoridad legítima y fuente de alternativas de solución a sus problemas".
- Colombia renunció a la aplicación de una estrategia diferente a la de los Estados Unidos, principalmente durante el Gobierno de Samper, que concentró sus esfuerzos en la Fumigación y erradicación de los cultivos ilícitos. Se renunció al Espíritu del plan de Desarrollo, que pretendía una política integral de sustitución y

## Problemas Rurales Colombianos

---

desarrollo alternativo de mediano y largo plazo, que contemplaba la atención de los afectados por la violencia y de los cultivadores de productos agrícolas ilícitos.

### La lucha antidrogas y la lucha antisubversiva

El plan Colombia, que tiene como propósito principal el combate contra los cultivos ilícitos, se desarrollará en un espacio en el que predomina el conflicto social y militar. Las zonas de mayor producción de coca (cuadro 39) se concentran en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Gaviare y Meta, la zona del Piedemonte llanero, donde se encuentra la actuación de los principales grupos guerrilleros, principalmente las FARC, y donde se desliga uno de los más importantes frentes de colonización de frontera.

En los municipios de esta región todavía está activa la colonización. La carencia de vías, de servicios públicos y de suelos para actividades agrícolas, y la baja productividad, la escasa integración a los mercados nacionales o regionales y la precaria presencia del Estado, dificultan la vinculación del colono a la tierra, conformándose así una economía parcelaria itinerante que, a la vez que se ensancha, facilita el latifundio ganadero. Tres cuartos de la población se encuentran en la pobreza y un 40% de la misma está en condiciones de miseria.

En esta región de colonización de frontera se concentra el 72% de la producción de coca y se ubica una parte significativa de los frentes de las FARC. Su bloque oriental cuenta con 22 frentes y el bloque sur con diez, es decir el 52% del total.

Allí las Farc son garantes del funcionamiento de la economía cocalera como poder real, ante las comunidades de productores, cultivadores y pobladores en general.

Tanto la guerrilla como los paramilitares se oponen a la erradicación de la coca, tal como lo afirmara el líder paramilitar en Puerto Asís, "esta solo perjudicará a los campesinos pobres".

Según The Economist, tal vez una mínima parte o ninguno de los dineros provenientes de los norteamericanos serán destinados contra las autodefensas, aún cuando también están involucradas en el tráfico de drogas, con todo y que no aparecen en la lista de grupos terroristas.

En el caso de las FARC, no solamente se estaría combatiendo una de sus principales fuentes de financiamiento, sino también a las "bases de apoyo" que han construido en más de 40 años de organización política militar, por lo que es inevitable una connotación bélica a las operaciones represivas contra el cultivo. Bajo esta perspectiva, es previsible un escalonamiento de la confrontación armada.

## Problemas Rurales Colombianos

---

La erradicación de la coca del Putumayo y de otras regiones de control de las Farc no será fatal ni para las finanzas de este grupo guerrillero. La coca puede sembrarse rápidamente en otros lugares, como ocurrió por cuenta de las acciones pasadas de fumigación y es previsible la organización de “novedosos” mecanismos de financiamiento para la nueva escalada militar. El London Financial Times afirma que el “impuesto revolucionario” de las Farc se impuso como una medida para combatir “fuego contra fuego”, ante el anuncio del Plan Colombia.

De otra parte, y en la medida en que se logren los objetivos de erradicación, sin sustitución inmediata de cultivos alternativos viables y rentable separa las zonas frágiles de la Amazonía y la Orinoquía, el numero de afectados directos podría ascender a 150.000 personas, sin contar los raspachines que se benefician directamente del cultivo ilícito y los incontables agentes que intervienen en el procesamiento, distribución y comercialización interna de la droga.

Como quiera que los recursos destinados a atender a los desplazados es reducido frente al numero de afectados (US \$50 millones que aporta el gobierno Estadounidense o US\$ 133 millones del global del plan, de concentrarse los aportes de Colombia y la mesa de donantes), es factible el engrosamiento del problema social. Esto sin contar con el mayor numero de desplazados que se presentaría al agudizarse la confrontación, que según cálculos asciende en la actualidad a más de 1,5 millones de personas, población que también debería ser objeto de los programas de atención a desplazados, lo cual involucra el restablecimiento en las zonas originales, o actividades alternativas en las cabeceras municipales, regionales o nacionales.

La magnitud de desplazados por la violencia en Colombia es equivalente al numero de refugiados generado por la arremetida turca contra la étnica Kurda en 1999, financiada por Estados Unidos. Según Human Rights Watch, Colombia cuenta con la mayor población desplazada del mundo, después de Sudan y Angola.

Se ha identificado que el conflicto armado es el principal causante de desplazamiento involuntario en Colombia.

En este escenario es factible el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y de los paramilitares. Estos últimos han demostrado una dinámica creciente. En solo cinco años lograron crear un cuerpo que equivale a casi la mitad de las fuerzas guerrilleras que se conformaron durante cuarenta años. Se espera que en el transcurso de otros cinco años los “paras” tengan una fuerza igual o superior a las Farc. Se esta cumpliendo una de las leyes de la guerra, según Clausewitz: el ascenso de los extremos, la polarización inevitable entre opciones antagónicas: el

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

crecimiento de una provoca el de la otra, que a su vez genera una mayor apuesta de la primera en una dinámica ascendente.

### **Hacia una Diplomacia de la Corresponsabilidad**

Se puede afirmar que el tema de las drogas en Colombia es inseparable del tema de la guerra o de la paz. Sin embargo, la estrategia para el combate de las drogas responde más a la agenda antidrogas de los Estados Unidos que a la necesidad de resolver el conflicto interno colombiano. Lo que en el pasado se constituyó en doctrina de la seguridad nacional, hoy lo es la guerra contra las drogas, "el grado en que las respuestas de la política estadounidense son enmarcadas en términos de Seguridad, el alcance de la militarización, así como las diferencias que tiene México con Colombia, son el resultado de presiones políticas internas de intereses burocráticos y de objetivos de política exterior opuestos".

Aun aceptando la dificultad que para nuestra agenda de seguridad representa la expansión de los cultivos de coca y amapola, y el comercio de narcóticos, es preciso establecer diferencias entre los intereses de Estados Unidos y los de los colombianos.

Las posibilidades de un replanteamiento de la política no son nulas, si se sabe adelantar una diplomacia antifumigación y a favor del principio de la corresponsabilidad, no solo en la comunidad Europea, sino incluso al interior de Estados Unidos. Sobre el plan no existe consenso en este país. Aparte de algunas ONG'S ambientales y abanderadas de los derechos humanos, varios representantes del Partido Demócrata, e incluso del republicano, no solo temen la vietnamización del conflicto colombiano, la posible expansión a los países vecinos y el inevitable daño ambiental, sino que plantean que el problema de las drogas, antes que un reto de seguridad nacional, es un asunto de salud pública. De esta manera cuestionan el enfoque de la represión de la oferta y hasta consideran la alternativa de la legalización.

Es entonces cuando Colombia puede operar dicha diplomacia por la corresponsabilidad. Esto, sin embargo, implica una apertura de la negociación del conflicto armado y de la política nacional antidrogas a representaciones de la sociedad civil más amplias y más perjudicadas por el problema.

## **Proceso de Comprensión y Análisis**

1. Identificar las diversas concepciones que se dan en torno al sector rural Colombiano y qué criterios de carácter político e ideológico se desprenden de los mismos.



## Problemas Rurales Colombianos

---

2. Analizar las características y elementos constitutivos del sistema minifundista y latifundista que se da en el medio rural Colombiano.
3. Elaborar un mapa conceptual, diagrama, cuadro sinóptico, teniendo en cuenta las causas endógenas del problema rural Colombiano.
4. Analizar la estrategia del Plan Colombia en su componente militar y explicar los efectos sociales y económicos del mismo a largo plazo en el sector rural.
5. Identificar a los ojos del programa del gobierno actual, la relación que pueda existir entre lucha antidrogas y reforma agraria en Colombia.
6. Realizar una valoración crítica de la situación actual de la estructura educativa en el sector rural de su región y a escala nacional.

## Solución de Problemas

- Teniendo en cuenta la problemática del sector rural Colombiano. ¿Cuál es el problema que necesita mayor atención por parte del gobierno central y que a su juicio es el talón de Aquiles de las desigualdades sociales?
- Teniendo en cuenta el interrogante anterior, diseñar una propuesta novedosa que intente de manera inteligente desarrollar una estrategia socio-pedagógica para minimizar los conflictos rurales y propender por una mejoría en la calidad de vida de la familia rural.

## Síntesis Creativa y Argumentativa

- Elaborar un escrito no mayor de cinco páginas, donde se analicen las políticas de atención a los desplazados expuestas por los dos últimos gobiernos presidenciales.
- Describir y analizar el proceso de descentralización política fiscal y administrativa adelantada en el actual gobierno, en relación con el sector rural.

## Autoevaluación

1. Elaborar un mapa conceptual sobre la dinámica de la agricultura en Colombia en los últimos años.
2. Realizar un balance de las condiciones actuales del desarrollo rural en Colombia.
3. En un cuadro sinóptico expresar la dinámica del desplazamiento en Colombia en el sector rural.

4. Analizar y explicar la incidencia de las ONG`S, en el desarrollo de estrategias sociales en sistema rural Colombiano.

# ANEXO: Los Desplazados Internos por la Violencia: Un Problema Fundamental en Colombia

Por Gustavo Zafra Roldán. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

## INTRODUCCIÓN

La terminación de la guerra fría evidenció la complejidad del problema de los desplazados internos en varios lugares del globo, al igual que sus dimensiones políticas, sociales, económicas, psicológicas y jurídicas. En efecto, el número de personas afectadas en el mundo resalta la necesidad de considerar a las personas desplazadas con la misma o con más atención con la que se considera a los refugiados en el mundo. Se calcula que el número de desplazamientos internos en el mundo aumentó a 25-30 millones de personas, mientras que el número de refugiados disminuyó a 14.4 millones (Cohen, 1996: 20). La situación, que comienza a preocupar a la comunidad internacional, es protagonizada por varias naciones en desarrollo entre las cuales, desafortunadamente, Colombia ocupa un lugar preeminente.

Nos proponemos hacer una aproximación conceptual a las condiciones de los desplazados en Colombia con el fin de que sirvan de base para la formulación de una política integral de corto, mediano y largo plazo. Gran parte de la discusión se centra en la situación de los desplazados y deja a un lado la de los refugiados por tres razones centrales. Primero, porque a diferencia de lo que sucede en otros

## Problemas Rurales Colombianos

---

países, los colombianos no suelen buscar refugio en otras naciones ni invocar la protección de organismos internacionales, segundo porque las causas que motivan las movilizaciones al extranjero son las mismas que generan desplazamientos internos. Finalmente, porque los desplazamientos merecen mayor atención en el país por las enormes consecuencias socioeconómicas y políticas que producen (4).

### Principales causas y características del desplazamiento interno en Colombia

La violencia que caracteriza el acontecer político colombiano desde mediados del siglo XX ha sido acompañada por un proceso paralelo de desplazamientos internos.

El conflicto armado, la delincuencia común, la lucha por la tenencia de la tierra, la ineficacia del sistema judicial y la ausencia de mecanismos eficientes para la solución pacífica de controversias entre ciudadanos, son algunas de las causas de la violencia en Colombia, que a su vez, originan desplazamientos internos.

La gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil colombiana coinciden en señalar que la causa principal del desplazamiento es la violencia política (estado-grupos guerrilleros), la violación masiva de derechos humanos y el irrespeto constante de las normas del derecho internacional humanitario que buscan proteger la población civil. Las poblaciones afectadas, por su parte, señalan que los actores que con mayor frecuencia obligan los desplazamientos son la guerrilla (31.87%), los paramilitares (21.08%) y el ejército (19.56%), (Conferencia Episcopal Colombiana, 1995); todos sujetos activos o pasivos de amenazas, atentados, homicidios y en menor medida, torturas, bombardeos, desalojos, miedo y reclutamientos forzosos.

La dinámica del conflicto armado colombiano hace que se presenten luchas permanentes por disputar el poder territorial y por asegurar la lealtad de la población (Reyes Posada, 1994, ANUC-UR, 1997). En el proceso, aparecen un número importante de discrepancias en las zonas de violencia entre los campesinos y sus organizaciones representativas, por una parte, y los terratenientes, por la otra. Claramente, detrás del conflicto armado en el que participan la fuerza pública, los paramilitares y los grupos guerrilleros existe un conflicto social agrario muy serio que protagonizan los campesinos y los grandes propietarios de tierra en el país. Ambos conflictos conviven, especialmente en zonas en las cuales hay fuertes intereses comerciales tales como la zona bananera

## Problemas Rurales Colombianos

---

del Urabá, las áreas de explotación de petróleo y la región de minas de oro y plata en el nordeste antioqueño (Romero, 1993: 87). La discusión anterior indica que las causas inmediatas de los desplazamientos internos son la violación de los derechos humanos políticos y civiles de las personas afectadas, la falta de aplicación de las normas del derecho internacional humanitario y la violencia generalizada. De acuerdo con la consulta sobre desplazamiento y refugio en la región andina realizada en Lima en 1993, estas causas se manifiestan físicamente a través de asesinatos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, torturas, bombardeos, destrucción de viviendas, detenciones ilegales, allanamientos sin requisitos legales y abuso sexual de las mujeres (Vargas, 1994). Esta lista es complementada por otras organizaciones que resaltan la importancia de incluir:

a) las devastaciones del medio ambiente ( Raper, 1996: 20); b) los operativos antinarcóticos (Valencia, 1993: 47); c) las contrarreformas agrarias impulsadas por los narcotraficantes a través de la compra de grandes extensiones de tierra; d) la militarización de la lucha antinarcóticos con las consecuentes violaciones de derechos humanos que se derivan de esta decisión y e) el uso de minas como sucedió en América Central (ICRC, 1995 (a)).

La interacción de esta diversidad de causas creó en Colombia un fenómeno de desplazamientos con características peculiares dentro del contexto mundial.

En particular, las formas de desplazamiento, las estimaciones numéricas, las zonas de origen y de destino de los desplazados, y el número de actores estatales y no estatales involucrados en el tema, son cuatro factores que indican las condiciones especiales del fenómeno en el país. Las formas de desplazamiento de acuerdo con el número de desplazados, pueden ser, éxodos campesinos, desplazamientos familiares y desplazamientos individuales.

Aun cuando cada una de estas categorías supone la elaboración de soluciones diferentes, sólo los éxodos campesinos suelen recibir la atención de las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal. Las otras dos categorías, por el contrario, tienen un perfil más bajo dentro del país, lo cual, a su vez, hace que las soluciones de corto y de largo plazo para estas comunidades sean postergadas indefinidamente. En ambos casos, sin embargo, el fenómeno es aceptado por la gran mayoría de colombianos como algo normal dentro de la historia contemporánea del país, lo cual le imprime la característica de ser un problema inaparente (Vargas, 1993: 116).

Otro tipo de categorías consultan la duración del fenómeno. De acuerdo con esta perspectiva, hay tres grupos diferenciales: a) desplazamientos temporales ocasionados por las acciones de los actores del conflicto armado; b)

## Problemas Rurales Colombianos

---

desplazamientos definitivos en los cuales los campesinos no retornan y prefieren asentarse en ciudades o en otros territorios y c) desplazamientos intermitentes en los cuales los campesinos retornan y se desplazan nuevamente en varias oportunidades (Romero, 1995: 251).

Por lo general, las mencionadas formas de desplazamiento afectan a comunidades campesinas. En menor intensidad, se presentan casos de activistas de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, dirigentes políticos, indígenas, trabajadores bananeros, trabajadores de industrias petroleras y metalmecánica, profesores y comunidades negras.

Los esfuerzos recientes para cuantificar el desplazamiento interno en Colombia, en segundo lugar, permiten conocer con mayor precisión algunas de las características del fenómeno. El principal de ellos, realizado por la Conferencia Episcopal Colombiana (1995) ofrece varias estadísticas, algunas de las cuales son presentadas en el Cuadro 2.

### Características Numéricas del Desplazamiento Interno en Colombia

- Número de personas desplazadas (1985-1995): 586.261.
- Número de familias afectadas (1985-1995): 108.301.
- Composición: 58,2% mujeres (de las cuales 24,6% son cabezas de familia), 72% menores de 25 años.
- Profesión: 40,7% asalariados agrícolas y / o pequeños y medianos campesinos. Otras categorías: comerciantes, empleados, obreros, maestros, ganaderos, vendedores ambulantes y profesionales.
- Nivel de educación: 16,05% sin educación, 51% sólo con primaria.
- Ayuda humanitaria antes del desplazamiento: 83,3% no la recibieron.
- Propiedades: 69,32% con vivienda propia, que la pierden luego del desplazamiento.

Las cifras presentadas anteriormente son un indicativo que debe interpretarse con cautela por la dificultad de recopilar información sobre desplazados. El problema central radica en que a diferencia de lo que sucede en muchas otras naciones, las personas afectadas en Colombia normalmente se movilizan en grupos pequeños de pocas familias o individuos (Deng, 1994: 6), y en silencio para evitar ser identificados como refugiados o desplazados (Deng, 1994: 6, Borgen, 1995: 7).

## Problemas Rurales Colombianos

---

El tercer factor que permite una caracterización del desplazamiento interno en Colombia son los sitios de origen y de destino de los desplazados.

Lo que refleja el Cuadro con respecto a los lugares de origen coincide, en líneas generales, con las zonas de alta actividad guerrillera y con las regiones con una presencia considerable de narcotraficantes y latifundistas tradicionales (Reyes Posada, 1994). En los lugares de destino, por su parte, sobresale Bogotá que a lo largo del tiempo se convirtió en un gran receptor de población desplazada que complica los retos de planificación urbana y de empleo (Romero, 1993: 75).

Cuadro

Zonas afectadas por desplazamientos

LUGARES DE ORIGEN	LUGARES DE DESTINO
Antioquia, Santander, Meta, Córdoba, Boyacá, Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Cesar, Arauca, Magdalena, Cundinamarca, Caquetá, Valle, Huila, Sucre, Caldas, Magdalena Medio, Casanare, Arauca, Meta, Guaviare, Tolima y Huila.	Principalmente otras zonas rurales o ciudades tales como Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y otras 27 ciudades intermedias adicionales por todo el país.

Fuente: Conferencia Episcopal Colombiana (1995); Reyes Posada (1994).

Finalmente, el alto número de actores involucrados con los desplazados es una cuarta característica que hace de Colombia un caso muy particular: alrededor de veinte ONG'S y otro tanto de entidades estatales directamente vinculadas al tema.

Esta dimensión evidencia las enormes dificultades para negociar soluciones en un tema que día a día se politiza con más intensidad y con serias consecuencias sobre la capacidad del estado de convocar alrededor del mismo.

### Tratamiento Institucional de los Desplazados en Colombia

Las políticas gubernamentales para la atención de los desplazados, tienen como punto de partida que el conflicto armado va a continuar por lo menos en el mediano plazo (las iniciativas de paz propuestas por el gobierno Samper

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

mencionan un lapso de tiempo dilatado de hasta cinco o siete años). Sobre esta base, debe atenderse al desplazado dentro del conflicto, lo cual enmarca la iniciativa en el Derecho Internacional Humanitario, en tanto constituye una regulación de la guerra, particularmente el artículo tercero común de los Acuerdos de Ginebra, que trata los conflictos internos.

La precisión anterior resulta fundamental para entender el ámbito de una política institucional de apoyo a los desplazados, cuyos alcances no permiten una solución definitiva del problema, pues resulta evidente que tal posibilidad se identifica claramente con la solución del conflicto interno, es decir, con la política de paz.

Por otra parte, si se quieren diseñar soluciones de mediano y largo plazo para los desplazados, nos estaremos moviendo nuevamente en un marco más amplio que es el de las políticas sociales del Estado, ya que las necesidades del desplazado en poco difieren de las que tiene la totalidad de la población marginada del País.

En 1994, el Ejecutivo diseñó una política nacional para la atención a los desplazados, que se ha venido evaluando y complementando con la participación activa de ONG'S, Organizaciones Internacionales, la Iglesia Católica y la Universidad, hasta llegar a la institucionalización legislativa a través de la Ley 387 de agosto de 1997, y la creación de una Consejería Presidencial para los Desplazados, encargada de coordinar las iniciativas estatales y privadas en torno al tema.

La Ley tiene como fundamento la consagración de la responsabilidad expresa del Estado en torno a la formulación de políticas y la adopción de las medidas para la prevención, atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados. Estas actividades del Estado se dirigen a los desplazados que han sido definidos en los términos de la Declaración de Cartagena de 1984 y las Convenciones de Ginebra de 1951 y 1967; dicha actividad se enmarca en una serie de principios aceptados por el derecho internacional de la movilidad humana tales como el derecho al retorno, a la ayuda humanitaria, a la unificación familiar, etc.

La consagración de la responsabilidad estatal adquiere una relevancia mayor si se tiene en cuenta que en Colombia existe una acción constitucional que permite a cualquier persona solicitar ante un juez el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley.

Sobre las bases expuestas la ley constituyó un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, integrado por un Consejo Nacional de alto nivel que traza las políticas; un organismo ejecutor y coordinador que es la Consejería Presidencial para los Desplazados y unas entidades

## Problemas Rurales Colombianos

---

descentralizadas en el nivel regional y municipal. En principio las Organizaciones no Gubernamentales forman parte del sistema pero sin que se haya determinado hasta ahora los términos de su participación.

La actividad del Sistema estará orientada por un Plan Nacional, diseñado con base en una Red Nacional de Información que intenta solucionar el problema de la disponibilidad de datos confiables sobre el fenómeno del desplazamiento.

Desde el punto de vista metodológico y operativo hubo consenso en torno a la necesidad de establecer varias etapas de acción durante la ejecución de políticas dirigidas a asistir a individuos desplazados. En este campo se tratan de encontrar soluciones integrales trabajando en el marco de un continuo que comienza con el alivio de una situación de emergencia y termina en la solución definitiva de desarrollo.

Desde este punto de vista, hay cuatro fases para la solución de los desplazamientos:

Fase 1: Prevención. La idea de esta fase es anticiparse a situaciones que puedan causar desplazamientos. Para ello hay quienes proponen el establecimiento de mecanismos de alerta temprana como mecanismo preventivo (Valencia, 1994 (b)).  
Fase 2: Atención humanitaria de emergencia, que consiste en el conjunto de acciones dirigidas a atender las necesidades inmediatas de los desplazados. Aquí intervienen la consejería presidencial para los desplazados, la cruz roja y la red de solidaridad social para proveer cuestiones básicas de salubridad y alimentación.

Esta etapa es supremamente importante en los sitios de ubicación temporal de desplazados por las emergencias sanitarias causadas por hacinamiento, inadecuadas condiciones de ventilación e iluminación, enfermedades infecciosas, servicios sanitarios deficientes, etc.

Fase 3: Retorno. Se tratan de crear una serie de condiciones que permitan que los desplazados inicien una vida en un lugar nuevo, o regresen en condiciones de seguridad al lugar de partida. Para facilitar la implementación de esta fase, se hacen recomendaciones para la repatriación de refugiados que son de gran utilidad para el retorno de desplazados (Forbes, 1989: 20-21). De acuerdo con varios estudios, se requiere:

1. Definir la magnitud de los retornos que serán promovidos por el estado colombiano y por las ONG'S especificando en cada caso el tamaño del grupo, el



## Problemas Rurales Colombianos

---

número de lugares de retorno, el número de organizaciones que prestan ayuda y los fondos disponibles para ejecutar los programas.

2. Analizar el contexto en el cual se lleva a cabo el retorno en términos de las fuerzas internas que puedan oponerse a esa ubicación.

3. Definir los mecanismos de asistencia que necesitan los desplazados y coordinar una buena distribución de funciones para evitar duplicidad de esfuerzos e ineficiencia.

4. Relacionar los esfuerzos de retorno o reubicación con los planes generales del estado en materia de seguridad para que esto forme parte de una estrategia general de paz.

5. Planificar un sistema de protección a quienes retornen que prevenga situaciones futuras similares, y (vi) considerar de manera especial la situación de las mujeres, los niños, los ancianos y los incapacitados.

Fase 4: De la consolidación y estabilización socioeconómica. Finalmente, en esta fase se llevan a cabo planes de desarrollo para dar autonomía económica a los desplazados. Lo importante es que los afectados sean partícipes de opciones económicas individuales, familiares o colectivas dependiendo del tipo de desplazamiento.

Para ello es necesario contar con propuestas de autogestión tales como proyectos de economía solidaria y microempresas comunitarias (Duque, 1993: 182).

Muchas de estas soluciones fueron tenidas en cuenta para el tratamiento de desplazados en la región centroamericana. Este tema, ampliamente explorado por la literatura especializada, arroja una serie de lecciones que sirven tangencialmente los intereses de Colombia. Hay, sin embargo, dos diferencias fundamentales que hacen que los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala se distingan del colombiano: en primer lugar, el caso colombiano hasta ahora comienza a recibir la atención internacional que, en su momento, recibió el centroamericano; en segundo lugar no tiene la incidencia de un poder hegemónico con intereses bien definidos como los tuvo Estados Unidos en Centroamérica. En efecto, en el caso de Colombia, la presencia internacional es mínima salvo por la representación de la Cruz Roja Internacional, las agencias de la ONU, particularmente el Alto Comisionado para los Refugiados (con las limitaciones que su mandato les impone) y las acciones del International Council for Voluntary Agencies (ICVA) a través del cual gobiernos extranjeros canalizan algunas ayudas.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Por lo demás, la intervención de organismos internacionales con sedes en Bogotá como la Organización Panamericana de la Salud, el Programa de Control Internacional de las Drogas de las Naciones Unidas (UNIDCP), UNICEF, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OEA y otras más prefieren no involucrarse con los desplazamientos internos en Colombia (Deng, 1994: 28).

En segundo lugar, Colombia no presenta muchos casos de refugiados como sí sucedió en América Central en los ochenta. El número de personas que migraron forzosamente en esta región llegó a 2 millones de personas, muchas de las cuales, encontraron refugio en Costa Rica. Estas dos características impiden una réplica exacta en Colombia de los programas ejecutados en América Central. Sin embargo, no debe desecharse lo hecho a través del Programa de Desarrollo para

Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE) para la solución del problema de desplazados (Deng, 1994: 35).

### **Los Obstáculos del Conflicto Armado**

Tal vez el obstáculo más importante que enfrenta la política de apoyo a los desplazados se presente en las localidades donde se desarrolla el conflicto armado. Las posibilidades de prevención, atención humanitaria y protección de los desplazados se encuentran limitadas por las dificultades de acción de las autoridades competentes que, en muchos casos se encuentran amedrentadas por los actores del conflicto y en algunas circunstancias aún se encuentran vinculadas extraoficialmente, con ellos.

Esta situación exige la formulación de soluciones jurídicas novedosas que permitan superar los límites del sistema jurídico institucional. Es cuando toman notoria trascendencia las instituciones que puedan intervenir como terceros neutrales en los conflictos, ya sea en el ámbito nacional a través del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y la Iglesia Católica; o desde instancias internacionales, papel que vienen cumpliendo, cada vez con mayor impacto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

## Problemas Rurales Colombianos

---

En la misma línea de acción, pero con menos éxito y aceptación, se considera la posibilidad de crear zonas humanitarias de distensión que permitan garantizar la seguridad de la población civil en medio del conflicto. Las experiencias internacionales y los pocos intentos realizados dentro del país han mostrado los riesgos a que se expone la población civil cuando los compromisos de los actores del conflicto no son consistentes y la neutralidad de los civiles no resulta clara. Sin embargo es una estrategia que deberá ser considerada y perfeccionada en el futuro, más cuando las zonas de distensión han sido consideradas dentro de los posibles mecanismos que permitirían un diálogo del Gobierno colombiano con los grupos insurgentes (según el informe de los Exploradores del Proceso de paz en Colombia, difundido en septiembre del presente año).

La sociedad colombiana no está muy familiarizada con el mecanismo de las zonas de distensión. La sola presentación de la idea ha generado un gran debate. La experiencia internacional de los países presentes en la Conferencia nos será de gran utilidad.

Este documento se fundamenta en la investigación realizada por los Doctores Rafael Nieto Navia, Roberto Vidal y Andrés Franco, en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La versión final fue integrada por el Dr. Roberto Vidal.

El tipo de desplazamientos considerados en este reporte se originan en motivaciones políticas. Para todos los efectos, se excluyen las migraciones económicas vinculadas con la insatisfacción de derechos económicos, sociales y culturales (Rojas, 1993: 20), y otro tipo de migraciones causadas por ciclos de las cosechas.

Normalmente los desplazamientos son internos salvo algunos casos reportados de colombianos que buscaron refugio en Ecuador y Venezuela. La situación de estos últimos puede ser consultada en Kirk, 1993: 22-23.

La similitud de causas a lo largo de la historia no es exclusiva de Colombia. El común denominador es que refugiados y desplazados anden en busca de seguridad por diferentes razones políticas, étnicas, religiosas o económicas.

Algunas de estas consecuencias son "el despoblamiento de zonas agrarias, el crecimiento desordenado de las ciudades y la ampliación de las zonas marginales y urbanas, la disminución de la producción y los consiguientes aumentos en precios,

## Problemas Rurales Colombianos

---

la recomposición de la tenencia de la tierra, los costos adicionales que ocasionan la reubicación permanente de empleados públicos” (Conferencia Episcopal Colombiana, 1995: 75-82), la alteración del mapa electoral, el incremento del abstencionismo, la vulneración de los derechos de participación, libre expresión, elección, asociación y movilización (Conferencia Episcopal Colombiana, 1995: 75-82, 77), y la generación de problemas psicosociales (Castaño y López, 1994).

En el caso reciente de la Hacienda Bellacruz en el municipio de Pelaya, Cesar, por ejemplo, las demoras del INCORA para la adjudicación y titulación de lotes baldíos y los adquiridos fue aludido en varias ocasiones por las organizaciones campesinas como una de las causas de confrontación con los terratenientes. Estos últimos solicitan la revocatoria de resoluciones para que se les reconozca propiedad de predios en los cuales se encuentran las comunidades campesinas (ANUC-UR, 1996-1997).

En muchas de estas zonas operan empresas multinacionales acusadas por medios de comunicación nacionales e internacionales de tener contactos con grupos insurgentes. Aun cuando esta circunstancia no ha sido establecida oficialmente por los órganos estatales competentes, es importante que Colombia cree condiciones de responsabilidad social para que las empresas extranjeras cooperen en la prevención de desplazamientos.

Esto se refleja en los numerosos compromisos suscritos entre el gobierno nacional y los representantes de las comunidades campesinas desplazadas bajo esta modalidad.

Por lo general, los jueces, educadores y sacerdotes encuentran ayuda a través del Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Educación y la Iglesia, respectivamente; el resto, desafortunadamente, se desplaza sin tener certidumbre sobre su destino o su suerte.

De acuerdo con el World Refugee Survey (1996), se estima que en Colombia hay aproximadamente 600.000 desplazados, menos que países como Sudán (4.000.000), Turquía (2.000.000), Angola (1.500.000), Bosnia y Herzegovina (1.300.000), Irak (1.000.000), Liberia (1.000.000), Sierra Leona (1.000.000), Sri Lanka (850.000), Azerbaijan (670.000) y Burma (500.000 a 1.000.000). En rangos similares a los de Colombia en el número están Afganistán, Mozambique, Ruanda, Sur África, Perú y el Líbano.

La Defensoría del Pueblo (1996) reportó que en el caso de los campesinos deslazados por la violencia en el municipio de Pelaya, Cesar, por ejemplo, 38 de las 106 personas eran niños. Indicó igualmente, que el número de mujeres en los

## Problemas Rurales Colombianos

---

desplazamientos fue predominante por las funciones como jefes de hogar que debieron asumir a partir del momento de su movilización en el territorio nacional.

Aún cuando no es el caso de Colombia, este tipo de mediciones puede dificultarse aún más cuando el estado asume como política oficial el desconocer que hay un problema de desplazamiento.

Alejandro Reyes Posada (1994) divide las regiones de violencia política en Colombia en ocho grandes zonas agrarias: el noroccidente de la región Caribe (Urabá, Córdoba, Sucre); alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena y Cesar); el Catatumbo y el Perijá (Norte de Santander); el Magdalena Medio (Bolívar, Santander, Antioquia, Caldas y Boyacá); el Norte de la Orinoquia (Arauca y Casanare), la región del Ariari-Guayabero-Guaviare (Meta y Guaviare); la Amazonía (Caquetá y Putumayo) y la región suroccidental (Valle, Cauca, Huila y Tolima). De acuerdo con este autor, en todas estas regiones hay conflicto por la tierra.

En el caso particular de Colombia, la etapa de reinserción o retorno es la que más presenta complicaciones por el desorden y la descoordinación que caracteriza los

programas dirigidos a atender necesidades en este campo. Los programas de reubicación se intentan con la ayuda del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) mediante la identificación de terrenos baldíos. La idea es que esta agencia estatal mida y delimite estos terrenos antes de adjudicarlos a las comunidades campesinas desplazadas. Su labor, sin embargo, se dificulta por la falta de protección en contra de las permanentes amenazas de grupos armados que consideran que la repartición de estas tierras es inconveniente.

A esto se suman las propias dificultades burocráticas para la elaboración de avalúos y para la compra de terrenos en aquellos casos en que los baldíos no están disponibles.

Para este tema en particular, puede consultarse, entre muchos otros, a Sollis (1992), Ortega (1991), Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (1990), General Accounting Office (1989), Fagen (1986) y (1984), Enriquez (1995), Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (1994), Consejo de Instituciones de Guatemala (1993), Yundt (1989) y Montes (1986).

Los programas de repatriación fueron auspiciados por Guatemala en 1986 cuando se creó la Comisión Especial para asistencia a los retornados. En 1989, además, se

## Problemas Rurales Colombianos

---

realizó la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).

Un llamado al Gobierno y las entidades no gubernamentales que velan por la salud e integridad de las mujeres, para que pongan en marcha programas de educación sexual y prevención de enfermedades de transmisión sexual, hizo el gerente de investigación de Profamilia, Gabriel Ojeda.

La solicitud la realizó ante los resultados escalofriantes que arrojó la primera encuesta nacional sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres desplazadas, hecha por Profamilia, la cual revela que más del 30% de las adolescentes menores de 20 años, residentes en zonas marginadas ya son madres o están embarazadas de su primer hijo, esto es una tercera parte.

De acuerdo con lo anterior, de cada 100 mujeres entrevistadas entre los 13 y 19 años de edad, 23 ya han sido madres y 7 están embarazadas.

Entre las adolescentes embarazadas el 56% no ha recibido escolaridad, el 30% ha podido acceder a algunos grados de primaria, y el 27.5% ha cursado algunos años de secundaria.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Censo de población de Colombia. 1993.

Misión Rural: Transición, convivencia y sostenibilidad. Documentos de trabajo versión preliminar. 1998.

"Hacia un nuevo sentido del desarrollo: una visión desde lo rural" En Misión rural: transmisión convivencia y sostenibilidad. Documentos de trabajo (versión preliminar), febrero de 1998.

CALDERÓN, Fernando. Manuel Chiriboga y Diego Piñero. Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe, serie documentos N 28. IICA, San José de Costa Rica, 1992.

CARTIER, William y FORERO ALVAREZ, Jaime. Planeación Agropecuaria en Colombia, Cuadernos de Agroindustria y economía Rural No 24. Primer Semestre de 1990. Unidad de Estudios Rurales. Facultad de Ciencias económicas y Administrativas. Universidad Javeriana. Bogotá.

Ceá, Felisa. "El desarrollo rural en sentido amplio" en Ramos R: Eduardo y Pedro Cadente y del pozo. El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XX.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Congresos y jornadas N° 32 / 93 dirección general de la investigación, tecnología y formación Agroalimentaria y pesquera. Consejería de agricultura y pesca Junta de Andalucía. 1993.

CEGA, Distribución de la Propiedad Territorial en Colombia 1960-1984. CEGA, Bogotá, S. F.

CERNEA MICHAEL. La sociologie des déplacements forces: un modèle théorique. En Cahiers des Sciences Humaines, AUTREPART. Communautés déracinées dans les pays du sud. Nouvelle série, número 5. ORSTOM. Paris, Francés. 1998.

Conferencia Episcopal de Colombia. Desplazados por la violencia en Colombia Santa fe de Bogotá, D. C, 1995.

Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento—codhes-informa. Boletín N° 8, Santa fe de Bogotá, enero 20 de 1998.

Corporación regional para la defensa de los derechos humanos credhos. Misión in situ de asistencia técnica sobre desplazamiento interno en Colombia. San José de Costa Rica, Noviembre de 1993.

CORRALES, Elcy. Programa de capacitación, investigación para extensionistas de la Caja Agraria. Informe Meteorológico y de resultados de investigación. Bogotá, 1992.

CORRALES; Elcy y FORERO A, Jaime. Anotaciones sobre la transferencia de la tecnología Campesina en el Contexto de Apertura económica, Bogotá 1992.

CORREDOR consuelo. Los límites de la modernización. Colección sociedad y conflicto CINEP, Facultad de ciencias económicas de la Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá. 1992.

CORTE CONSTITUCIONAL. 1997. Ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, sentencia T-227/97, Santa Fe de Bogotá, mayo 5 de 1997.

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DELORS, J. "La educación encierra un tesoro" Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Santillana, Ediciones Unesco, 1996.

Departamento nacional de planeación. Documento CONPES 2804. Programa Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia. Santa Fe de Bogotá . D.C , 13 de septiembre de 1995.

## Problemas Rurales Colombianos

---

DNP, "Plan nacional de desarrollo. Bases 1998-2002 cambio para construir la paz" Presidencia de la República, DNP, noviembre 1998.

ECHANDIA, Castilla camilo. Violencia y desarrollo en el municipio colombiano 1987 -1992. Presidencia de la República de Colombia, consejería para la defensa y seguridad ciudadana. Documento mimeografiado. Santa Fe de Bogotá. Abril de 1994.

ECHEVERRY Rafael 1996<sup>a</sup> "la política agropecuaria frente a la descentralización" en Descentralización y la regionalización. República de Colombia Ministerio de agricultura y desarrollo Rural. ICA Santa Fe de Bogotá, diciembre de 1996.

Echeverry, R. y, Maria del Pilar. "Colombia en transición, de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural". Misión rural, informe final, IICA, TM Editores, 1998.

FORERO ALVAREZ; Jaime. Evaluación General Del Programa DRI en Colombia. Unidad de Estudios Rurales. Facultad de Ciencias económicas y Administrativas. Universidad Javeriana. Bogotá. 1991.

FUNDACIÓN SOCIAL. Vicepresidencia planeación. Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil, Bogotá, mayo de 1998.

GARCIA, Emilio. La apertura y el agro en el Meta .1990-Santa Fe de Bogotá. Agosto de 1995.

GARETO, Manuel Antonio. 1984. Dictadura y democratización. Ediciones Minga, flacso.

GOMEZ Miguel Ignacio. Economías campesinas. Diferencias socioeconómicas con otros sectores de la población rural y su evolución entre 1988 y 1992. Informe final presentado a la fundación Ford. Instituto SER de investigación. Santa Fe de Bogotá, abril de 1993.

GUITIERREZ, Miriam Y ZAPP, Jorge. 1995. Mujer Semilla Alimento. Participación de la mujer en el sistema agroalimentario en Colombia. Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, santa Fe de Bogotá, Julio de 1995.

Human rights watch / America. Informe anual sobre la situación de derechos humanos en el mundo. Santa Fe de Bogotá. 1996.

ICA: Departamento Nacional de Planeación, ministerio de agricultura y desarrollo rural.

Instituto Colombiano de Bienestar familiar. Santa Fe de Bogotá 1988.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Programa de refugiados, repatriados, desplazados y derechos humanos. Reunión técnica de la consulta permanente sobre desplazamiento en las Américas. Memorias San José de Costa Rica, 15 de abril de 1993.



## Problemas Rurales Colombianos

---

JORDÁN, Fausto (Compilador) la economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo IICA. San José de Costa Rica. 1998.

KAY Cristobal. "el desarrollo excluyente y desigual en la América Latina Rural". En: Nueva Sociedad N° 137. 1995.

Los Campesinos y el Estado. Revista Cuadernos de agroindustria y economía Rural. Instituto de Estudios Rurales. Facultad de Ciencias económicas y Administrativas. Universidad Javeriana, Bogotá. 1988.

LOZANO VELAZQUEZ, Fabio. La relación entre la mentalidad religiosa y los procesos de violencia – paz, investigación a partir del caso de los desplazados en Tierra Alta, Córdoba, Colombia trabajo de grado. Maestría en desarrollo rural, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de estudios Ambientales y Rurales, Santa Fe de Bogotá.

LLAMBI, Luis. Globalización y nueva realidad en América Latina, en Revistas Políticas agrícolas, n° 2, México, 1994.

Machado Absalon. Violencia y desarrollo. En revista nacional de agricultura. Sociedad de Agricultores de Colombia N° 898, Marzo de 1992.

MACHADO; Absalon 1991. Apertura económica y economía campesina. Siglo XXI editores. Bogotá.

MACHADO; Absalon. Pensamiento del Economista agrícola de América Latina. En CEGA revista Coyuntura Agropecuario No 27 Tercer Trimestre de 1990 ISSN0121-3020.

MEDINA, HELDA. Proceso de desplazamiento- reubicación de campesinos de la hacienda Bella Cruz, Cesar. Trabajo de grado , maestría en Desarrollo Rural, pontificia universidad Javeriana, facultad de estudios ambientales y rurales Santa Fe de Bogotá. 1998.

MEERTENS Y SEGURA. La mujer desplazada y la violencia, informe final de investigación presentado a la conserjería Presidencial para los Derechos Humanos, Santa fe de Bogotá. 1996.

Ministerio de agricultura departamento nacional de planeación. El desarrollo agropecuario en Colombia. Misión de estudios del sector agropecuario Bogotá, mayo de 1990.

Ministerio de agricultura. Metodología para determinar la unidad agrícola familiar. Santa Fe de Bogotá, 1992.

Naciones unidas consejo económico social. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia E / CN / 4 / 1995 / 50 / add. 13 de octubre de 1994.

NEGRETE Victor. Los desplazados por la violencia en Colombia, el caso de Córdoba-Editorial Antillas. Barranquilla octubre de 1995.

## Problemas Rurales Colombianos

---

Numpaque C.M. Y Rodríguez L; "Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994" DNP, Unidad de análisis Macroeconómico. Documento 45, mayo 1996.

Osorio Pérez flor edilma. La violencia del silencio. Desplazados del campo a la ciudad. Codhes y pontificia. Universidad javeriana. Santa fe de Bogotá. 1993.

PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO. ¡Urabá pluralista debe vivir!. Santa Fe de Bogotá . Septiembre 5 de 1995.

PATÍÑO CARLOS Y OTROS. Pobreza y desarrollo en Colombia UNICEF. Departamento Nacional de Planeación.

PEREZ DIEGO. 1997. informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Enero 1-octubre 31 de 1997, Bogotá.

REYES POSADA ALEJANDRO Y ANA MARIA BEJARANO. Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: Una visión geográfica. E: Revista Análisis Político Nº 5 septiembre-diciembre, 1988. Instituto de Estudio Políticos y relaciones internacionales, IEPRI, Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá, 1988.

REYES POSADA ALEJANDRO Y BEJARANO ANGELA MARIA. 1988. conflictos agrarios y luchas ramadas en la Colombia contemporánea una visión geográfica, en Revista análisis político, nº 5, septiembre a diciembre de 1988, Instituto de estudios políticos y Relaciones internacionales-IEPRIi Universidad Nacional de Colombia Bogotá.

REYES POSADA ALEJANDRO. La violencia y el problema agrario en Colombia. En: Tierra economía y sociedad. Naciones Unidas, INCORA y FAO Colombia 1993.

RODRIGUEZ LUZ EUGENIA. 1998. Procesos colectivos y familiares de acomodamiento y generación de estrategias de vida de la población desplazada por la violencia, dos estudios de caso, trabajo de grado, maestría en desarrollo Rural, pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Santa Fe de Bogotá.

Rojas, J.M. Y Castillo L.C. "Poder local y recomposición campesina" Cidse Univalle y DRI, Cali, Marzo 1991.

Roldán D, "Competitividad de la Cadena de Oleaginosas, Aceites y Grasas Vegetales y Animales: aspectos relevantes de Diagnostico" colección Documentos IICA, Serie Competitividad No 8, Santa fe de Bogotá, julio 1998.

Roldán D, Espinal, C.F. "¿Son posibles los Acuerdos de Competitividad?" colección Documentos IICA, Serie Competitividad No 3, abril 1998.

## **Problemas Rurales Colombianos**

---

Roldán D, Uribe J.I. "Desequilibrio económico regional: Perspectiva nacional y local de un problema de concentración, centralización y negación de los diverso", en Boletín socioeconómico No 21, Cidse Univalle, diciembre 1990.

SARMIENTO. P, Eduardo. 1991. Colombia: el año de la apertura. En la Universidad de los Andes. Facultad de administración. Monografías No 25 Serie programas de presidentes de Empresa. Junio.

STEPPUTAT, FINN. 1998. Espacio formación del estado y desplazamiento forzado. Una perspectiva desde Guatemala, ponencia presentada en el taller Reconstruyendo el tejido social, Huancayo, Ecuador, marzo 23 al 27 de 1998.

WALKER, BRIDGET. 1995 la cuestión de género, en Revista Red de Comunicación sobre Refugiados n º 20, november, publicada por el refugee Studies programme, Oxford, Reino Unido, edición en castellano por Hegoa, Universidad del país Vasco, Bilbao.

WILSON, FIONA. 1997. Recuperación in the peruvian Andes en: Globalización, competitiveness an Human Security. Edited by Cristóbal Kay. Frank cass and company Limited, London 1997.