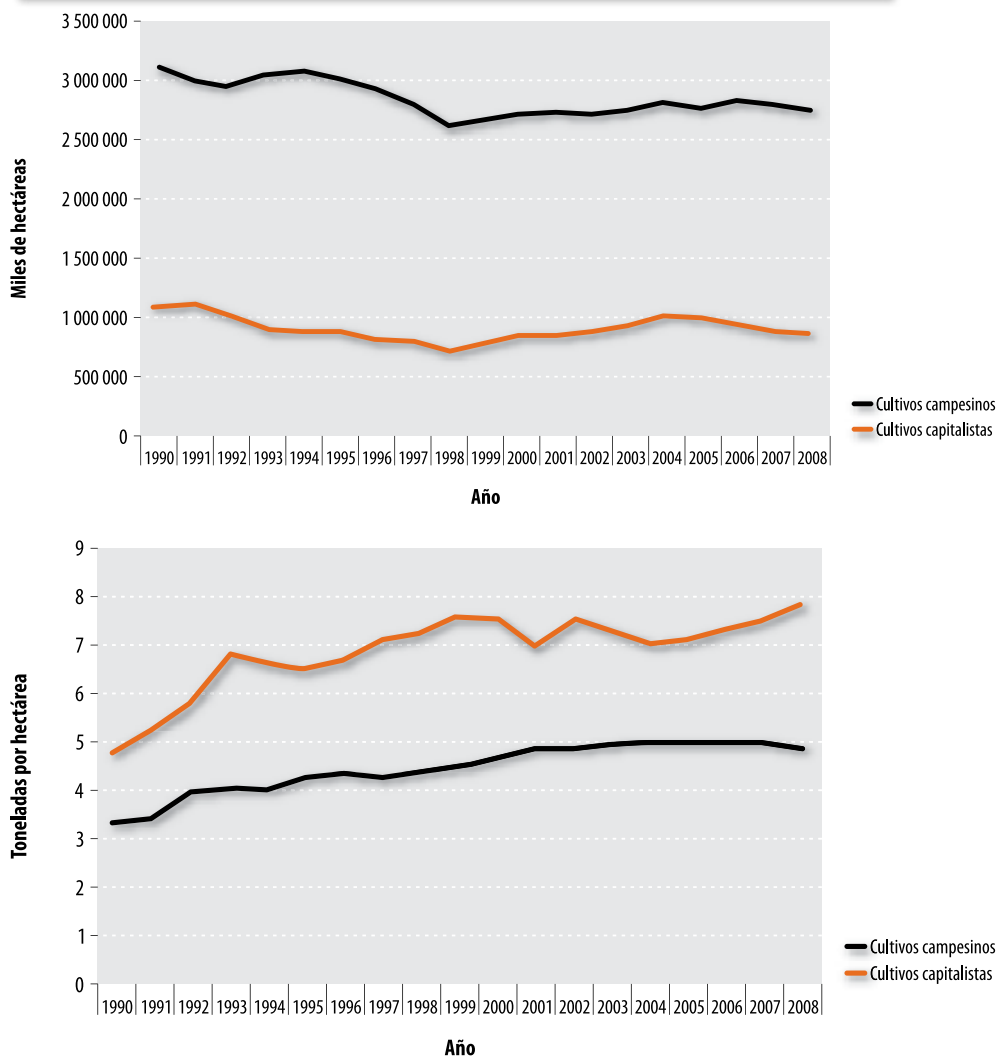


variable expresa la capacidad del campesinado para sostenerse en los territorios, dar viabilidad mínima a la estructura familiar, a la aplicación de la mano de obra y a su inserción en el mercado. Mientras se sostenga en el control del área, puede realizar ajustes en la remuneración del trabajo o en el uso de los excedentes.

De acuerdo con el enfoque de lo predominante, en 1990 los cultivos campesinos controlaban el 74,2% del área y el 66,8% del volumen de la producción, en tanto los capitalistas tenían para los mismos parámetros 25,8 y 33,2% (gráfico 4.1). Para 2008, los cultivos campesinos aumentaron el control del área a 75,9% y la producción bajó a 66,3%, en tanto los capitalistas redujeron el

GRÁFICO 4.1 Importancia productiva de los campesinos y capitalistas



Fuente: cálculos INDH 2011, a partir de cifras de Agronet.

área al 24,1% y la producción subió ligeramente a 33,7%. Estos datos invitan más a la necesidad de perfeccionar las estadísticas que a cantar victoria sobre la persistencia del campesinado.

Según esta información, los campesinos lograron sostener e incrementar en su conjunto los rendimientos por hectárea en la mayoría de los cultivos, aun en aquellos en los cuales se perdió área, como maíz tradicional, tabaco negro, trigo, cebada, plátano y ajonjolí. Los capitalistas mantienen igual tendencia, bastante influenciados por los progresos en rendimientos de palma de aceite, arroz y maíz tecnificado; los demás productos parecen haber llegado a un techo tecnológico. Sin embargo, el agregado de los rendimientos de los capitalistas se incrementó en 63,42% entre 1990-2008, en tanto el de los campesinos solo lo hizo en 35,7% (gráfico 4.1).

Otro cálculo realizado por Garay, Barberi y Cardona (2010) a propósito del posible impacto del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, muestra que al año 2005 el campesinado, entendido como pequeños productores por cuenta propia, que contaban con un trabajador independiente en una unidad agrícola familiar promedio, ocupaba el 51% del área total agrícola, 47% de los transitorios (50% de su producción) y 56% de los permanentes (48% de la producción). Garay, Barberi y Cardona también encontraron que el campesinado producía en ese año el 17% de los bovinos, 25% del ganado de leche y doble propósito, 12% del destinado a carne, 17% de las aves, 35% de los cerdos y 38% de las especies menores.

Desde el punto de vista de la producción en su mayoría campesina son relevantes los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Nariño y Santander. La información analizada permite establecer que las economías campesinas siguen siendo predominantemente andinas, moviéndose a lo largo de las cordilleras hasta la Costa Atlántica en un conjunto bastante diseminado en toda la geografía nacional. En esta zona están también las ciudades más consolidadas del país a las que el campesinado presta el servicio de proveer de alimentos a buenos precios y en abundancia; se resalta la articulación funcional sector rural-ciudad en la medida en que aumenta el grado de urbanización.

En síntesis, cualquiera sea la fuente utilizada, el campesinado sigue teniendo una participación relevante en la producción agropecuaria y de alimentos. Ello no se corresponde con el modelo de desarrollo rural aplicado por el Estado, ni con el trato discriminatorio que recibe.

3. Población campesina y empleo

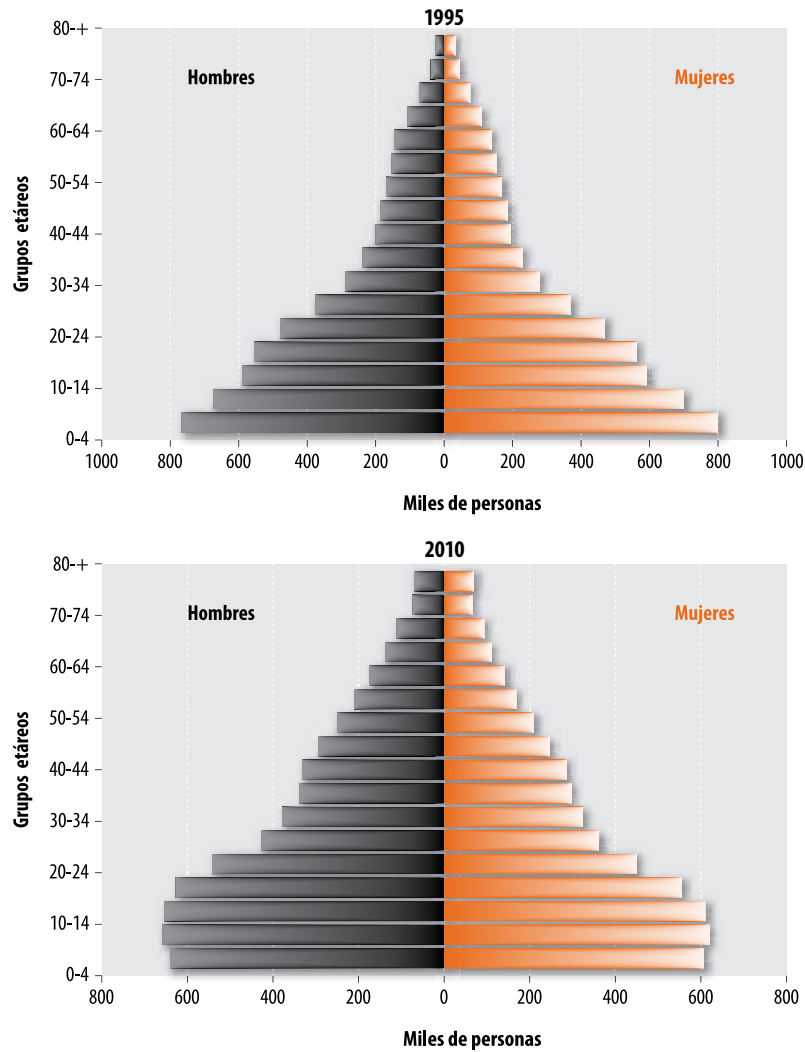
Las estadísticas censales hacen difícil acercarse a una cuantificación de la población campesina pues, como se explicó en los capítulos 1 y 2, el concepto de “resto” es inapropiado. Según el censo de población, en la estructura demográfica rural están incluidos los hogares rurales y una discriminación por sexos. Como se observa en el gráfico 4.2, entre 1985 y 2010 hubo cambios en la estructura de la pirámide demográfica de la población rural: los adultos mayores de 65 años aumentaron su participación tanto en hombres como en mujeres (0,13 puntos y 0,09 puntos), la población de 1 a 19 años disminuyó su peso en ambos sexos en proporciones muy similares (entre 7 y 8 puntos); en cambio la población entre 20 y 60 años engrosó la pirámide tanto para hombres como para mujeres entre 6 y 5 puntos.

Aunque el campo asiste a un drenaje de la población con mayor capacidad productiva, tiene aún porcentajes importantes de la misma para potenciar su desarrollo.

Garay, Barberi y Cardona (2010) calcularon para 2005 un total de 1,8 millones de personas como trabajadores independientes o cuenta propia ocupados en la rama agropecuaria, los que se asocian a los productores campesinos del país. Con un promedio de cuatro miembros por

GRÁFICO 4.2

Pirámide poblacional para el resto. 1985 y 2010



Fuente: proyecciones anuales de población DANE.

hogar, el campesinado estaría conformado por algo más de 7,1 millones de personas. Es decir el 64,6% de la población “resto” registrada por el censo de población de 2005⁴.

Por supuesto, esta información es solo una aproximación pues deja por fuera un conjunto importante del campesinado que trabaja como aparceros, arrendatarios o en tenencias precarias, que tienen derechos informales de propiedad y no siempre se registra en las estadísticas.

⁴ La ECH-GEIH del primer semestre de 2008 registró 1,9 millones de individuos cuenta propia, que asimilados a jefes de hogar representarían unos 7,9 millones de campesinos. Si bien no es comparable el censo de 2005 con la encuesta ECH-GEIH, los datos indican la dificultad de precisar la población campesina.



Un espectro de la ubicación de los pobladores rurales según su posición ocupacional muestra que los “cuenta propia” han aumentado su participación desde 33,1% en 1993 a 48,3% en 2005, y luego descendieron en 2008 a 43,8%. También se observa una tendencia a disminuir el empleo agropecuario en los últimos años, después de que aumentó hasta 2005 (de 3,1 millones de personas en 1993 a 4,7 en 2005, y 4,4 en 2008) (Reyes y Martínez, 1993; DANE, ECH-GEIH, primer trimestre zonas rural 2002, 2005, 2008a).

Desde el punto de vista de la actividad se dan dos relaciones:

- a. Las actividades agropecuarias aumentan participación hacia 2008 hasta copar el 68,1% de la ocupación, ganan un porcentaje mínimo la construcción, el transporte y las inmobiliarias, y pierden espacio el resto de las actividades, incluida la manufactura. Estos datos confirman la idea según la cual el campesinado complementa sus ingresos prediales y familiares con recursos extraprediales y remesas de miembros del hogar, que le permiten consolidar sus ahorros y recursos para inversión en la parcela.
- b. Explica una mayor vinculación a la actividad agropecuaria derivada del auge de productos que han contado con recursos abundantes para su desarrollo, quizás vinculando trabajo contratado. De allí la relevancia que tiene una política de desarrollo rural que incentive y

apoye la producción primaria, pero también la diversificación de fuentes de ingreso para las familias rurales, entre ellas la posibilidad de ampliar actividades de generación de valor agregado mediante microempresas agroindustriales (transformación y adecuación de productos) y la prestación de servicios ambientales.

La población campesina en general es pobre como lo muestran los indicadores señalados para el sector rural en el capítulo 1; es decir, la actividad agropecuaria y el empleo en otras actividades no primarias no son suficientes para generar un ingreso adecuado a sus necesidades. Sin embargo, estudios de quince casos realizados por Jaime Forero llevan a sustentar la hipótesis de que los campesinos no son tan pobres como se cree, dado que las estadísticas no contabilizan adecuadamente los ingresos. Según Forero (2010: 97), la mano de obra familiar invertida en la producción agropecuaria se remunera (con algunas excepciones) por encima de su costo de oportunidad (el salario mínimo); es decir, los campesinos generan ingresos mucho más altos trabajando sus propias parcelas que los obtenidos en otras opciones laborales.

Según el autor, las unidades familiares tienen una alta eficiencia económica pues obtienen, antes de pagar rentas (arriendo, aparcerías, intereses), entre 1,1 y 6,2 jornales mínimos diarios. Esta información, que en ningún caso puede generalizarse a toda la economía campesina y hacia los minifundistas, estaría indicando que los sistemas productivos campesinos son viables desde el punto de vista económico, si se toma como indicador de viabilidad la remuneración de la mano de obra. Aunque están en unos equilibrios muy frágiles por la alta vulnerabilidad de esas economías.

Un aspecto que no puede pasar desapercibido en la actividad económica rural es el trabajo infantil, entendido como el realizado por personas entre 5 y 17 años. Según el módulo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007 (GEIH, DANE), en el sector rural había 347.270 trabajadores infantiles, 274.341 hombres y 72.930 mujeres. La mayoría del trabajo infantil se realiza en la agricultura, y allí la participación de los hombres casi duplica el de las mujeres que están más ubicadas en comercio, servicios e industria; a diferencia de las cabeceras donde el trabajo infantil de los hombres se concentra más en la construcción, las comunicaciones, las minas y las canteras, mientras que el de las mujeres lo hace en el comercio, la industria y las comunicaciones. Esta problemática es bien preocupante por lo que significa para el desarrollo humano: inasistencia y alejamiento de actividades educativas, poco desarrollo de capacidades calificadas, maltrato laboral, baja remuneración, poca seguridad social e informalidad laboral, lo que contraviene normas y convenios nacionales e internacionales (recuadro 4.1).

4. Acceso a recursos y política social

Los manifiestos de las organizaciones campesinas colombianas han demandado siempre la integración a los procesos de producción; en especial, mediante el acceso al crédito, la asistencia técnica, la tierra, el respeto a la vida y el apoyo en el cumplimiento de los derechos que estiman les corresponden. Estas demandas se han hecho a tono con los cambios ocurridos en la organización de sus sistemas de producción. Al monetizar la casi totalidad de sus gastos e inversiones, el crédito se constituye en un recurso esencial para dar salida a su actividad. De igual modo, el involucramiento en los paquetes de la “revolución verde” lleva al campesinado a acceder a créditos no formales de las casas comercializadoras y a redes de apoyo con sistemas de créditos no monetarios, que cobran intereses que pueden llegar al doble de las tasas institucionales. En el desarrollo de sistemas de apoyo, las ONG han sido un soporte importante en este campo, con la creación de fondos rotatorios monetarios y en especie.

RECUADRO 4.1

La agenda de equidad para la niñez rural

Fotografía: cortesía Acción Social.



La probabilidad de que en una zona rural de Latinoamérica y el Caribe un niño sea extremadamente pobre es cuatro veces superior a la de un residente en zonas urbanas, concluye un estudio publicado recientemente por Unicef y Cepal*. El estudio dice también que, según la Encuesta Integrada de Hogares de Colombia (GEIH) 2008, la incidencia de la pobreza infantil extrema, o sea, la afectación de una o más privaciones severas de sus derechos, es de 15,5%, con una amplia disparidad entre territorios: 7% en centros urbanos y 37,3% en zonas rurales.

En Colombia, el 70% de niñas, niños y adolescentes rurales y el 25,9% de los urbanos viven en condiciones de pobreza, esto es con al menos una privación moderada. La brecha se explica, básicamente, por poca oferta y dificultades de acceso a los servicios de agua,

saneamiento, salud, educación e información, esenciales para el desarrollo.

La privación severa de agua, ya sea por su origen inseguro, por la distancia o por falta de suministro, afecta al 17,9% de la población infantil en el campo y al 1,3% en las ciudades. En materia de saneamiento, el 15,9% de los niños y niñas rurales no disponen de sistemas de evacuación por alcantarillado, mientras en las ciudades son el 2,5%. La consecuencia es que la supervivencia de la infancia en territorios rurales está amenazada, dada la estrecha relación entre baja oferta de servicios de agua y saneamiento con la prevalencia de enfermedades y la mortalidad infantil.

La falta de garantías para el derecho a la información también genera inequidades. El hecho de que el 4% de las niñas y los niños rurales no acceda a información sobre vivienda y educación se manifiesta en la carencia de techo, electricidad, teléfono fijo o móvil, radio y televisión, mientras la misma restricción la experimenta solo el 0,1% en las ciudades. Los menores con privaciones severas por hacinamiento o baja calidad del material de la vivienda son el 5,9% de los rurales y el 3,3% de los urbanos, mientras en educación son el 1,3 y el 0,5%, respectivamente. Sin embargo, este escenario es preocupante porque la estimación hace referencia a la población infantil que nunca ha asistido a una institución educativa. El dato amerita acciones de búsqueda activa para la inclusión de quienes están por fuera del sistema educativo, como lo contemplan las políticas impulsadas por el Ministerio de Educación Nacional, con la cooperación de Unicef.

Las cifras dejan ver un contexto nacional territorialmente fragmentado, cuyas peores consecuencias se manifiestan en la población infantil. La tarea consiste en redoblar esfuerzos para impulsar una agenda basada

en la equidad. Este enfoque busca que niñas, niños y adolescentes tengan oportunidades, accedan a ellas y las usen o transformen para lograr su supervivencia y el pleno desarrollo de su potencial, sin discriminación, prejuicio o favoritismo. Desde esta perspectiva, las políticas públicas deben comprender y abordar las causas de la inequidad y eliminar las circunstancias injustas y evitables que les privan del goce efectivo de sus derechos, lo que implica concentrar las acciones en quienes se encuentran en mayor situación de exclusión.

En un intento por identificar territorios que concentran las condiciones de vida más difíciles para esta población, la Oficina de Unicef en Colombia elaboró una caracterización a partir de trece indicadores: población menor de 18 años, necesidades básicas insatisfechas (NBI), mortalidad materna, tasa de mortalidad infantil, bajo peso al nacer, embarazo adolescente, cobertura educativa en transición, cobertura en educación superior, muertes violentas, población desplazada entre 0 y 17 años, víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar, afectados por desastres naturales y concentración de población étnica. Arauca, Putumayo, Caquetá, La Guajira, Chocó, Cauca y Córdoba reportan entre nueve y trece variables en peores condiciones que el promedio nacional.

Un resultado similar arrojó el mismo ejercicio, a partir de siete variables que dan cuenta directa de la niñez rural: población total área urbana-resto; porcentaje de población de 0 a 17 años según total de la población en resto; NBI del resto; porcentaje de población desplazada entre 0 a 17 años (acumulado), población étnica, tasa de mortalidad infantil rural dispersa; porcentaje de víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar (acumulado a 2010). Vichada, Caquetá, La Guajira, Chocó, Putumayo, Guaviare, Vaupés y Córdoba registran una mayor proporción de municipios con indicadores más críticos que la media del país. La coincidencia de ambas mediciones en estos territorios reafirma la relación entre difíciles condiciones de vida de la infancia con sus niveles de ruralidad.

La compleja situación social de niñas, niños y adolescentes en territorios con altos niveles de ruralidad se mantiene o agrava por la fragilidad de la capacidad institucional, reflejada en la ausencia o escasa oferta de programas y recursos orientados a la población infantil. En su “estrategia de hechos y derechos”, la Procuraduría General de la Nación valoró en 2008 el grado de inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los planes de desarrollo territorial, según la calidad del diagnóstico, los programas y los recursos asignados. La evaluación de los diez municipios con las calificaciones más bajas confirmó la relación positiva entre altos grados de ruralidad con poca capacidad institucional para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las reflexiones y políticas públicas requeridas deben asumir que el municipio es el ente territorial llamado a articular el poder local con el departamental y el nacional y, además, el principal agente organizador del territorio, a partir del uso del suelo. Como las normas vigentes no alcanzan a describir la complejidad del entorno rural colombiano, dada su mega diversidad biológica y el pluralismo cultural, se necesita que las políticas para la niñez rural reconozcan al municipio como el principal referente estratégico de actuación e igual en el punto de partida de todas las niñas y los niños del país, sin importar su lugar de nacimiento.

Desplegar acciones para llegar hasta los más excluidos puede salvar más vidas y recursos que concentrar la gestión en las poblaciones más fáciles de alcanzar**, y fortalecer las capacidades institucionales en los territorios con más desventajas genera mayores condiciones de desarrollo y sostenibilidad para consolidar los avances alcanzados. ¡Esta es una de las estrategias de quiebre más potentes para acortar el tiempo entre la decisión y el resultado! Es preciso unirnos ya para construir y poner en marcha una agenda de equidad para la niñez rural.

Miriam de Figueroa

Representante de Unicef en Colombia

* Unicef, Tacro, Cepal. 2010. Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. [Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf>].

** Unicef. 2010. Reducir las diferencias para alcanzar los objetivos. [Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/publications/files/Narrowing_the_Gaps_to_Meet_the_Goals_SP_091510.pdf].

Viene de la pág. 122 >

La participación del campesinado en el valor de los créditos otorgados por el sistema institucional ha sido fluctuante, pero termina el año 2009 con un promedio de participación similar al de los primeros años de la década de 1990 (cuadro 4.1)

Garay y Rodríguez (2005: 252) señalan que el tamaño modesto de los productores, la crisis de rentabilidad de principios de la década, el impacto de la violencia y la falta de un sistema de fondeo de largo plazo, afectaron las posibilidades de financiamiento de los pequeños dentro del sector. La recuperación en los últimos años expresa un papel determinado del campesinado en las políticas de la administración Uribe, que pusieron el énfasis en un paquete que contempla incidir en quince iniciativas relacionadas, entre otras, con aumento de la producción de maíz, yuca y soya para la industria de alimentos balanceados, avícola y porcícola; acuicultura; cacao, caucho, frutales, café y ganadería para zonas deprimidas.

La información de Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) muestra que entre los años 2000 y 2009 el crédito en pesos corrientes para los pequeños productores se multiplicó por 11,7 veces, con mayor proporción en las líneas de inversión. El crédito para capital de trabajo pasó del 27,1 a 20,6% en igual periodo y su apoyo se centró en fortalecer las líneas pecuarias y de sostenimiento de los cultivos. El incremento en la participación porcentual en el valor de los pequeños productores se refleja en el fuerte aumento en el número de créditos que le fueron otorgados, que pasó de 20.002 en 2000 a 157.900 en 2009. Pero como las cifras lo muestran, sigue existiendo un problema estructural de acceso a estos recursos para los pequeños productores, pues estos indicadores no son consecuentes con los aportes a la producción y las áreas que manejan los campesinos. Es indudable que el avance en desarrollo humano del campesinado se ve muy limitado por la falta de capital y que esa precariedad de recursos lo coloca en mayor situación de vulnerabilidad frente al mercado.

4.1 La asistencia técnica

La situación sobre asistencia técnica es muy crítica pues este servicio ha ido desapareciendo para los pequeños y medianos productores. La sustitución de las Umatas (unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria) en buena parte de los municipios, por los centros provinciales de desarrollo empresarial no ha funcionado como se esperaba, entre otras razones porque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no asignó los recursos y el acompañamiento que ello requería, y porque pocos campesinos pobres tienen la posibilidad de entrar en procesos de convertirse en microempresarios cuando la actividad agropecuaria sigue sometida a muchos riesgos. La empresarización del campesinado no deja de ser ilusa en medio de tanta pobreza, carencia de activos y bienes públicos, y sistemas de organización efectivos para el mercadeo.

Las fallas en la investigación y en la orientación de la política arrojan unos resultados muy

CUADRO 4.1

Distribución porcentual del valor del crédito por tipo de productor

Año	Pequeños (%)	Medianos y grandes (%)
1991	22,5	77,5
1992	23,2	76,8
1993	21,5	78,5
1994	14,7	85,3
1995	15,9	84,1
1996	14,5	85,5
1997	19,9	80,1
1998	10,6	89,4
1999	2,0	98,0
2000	6,0	94,0
2001	8,3	91,7
2002	12,8	87,1
2003	14,5	85,5
2004	21,9	78,1
2005	29,0	71,0
2006	25,8	74,1
2007	20,3	79,7
2008	21,6	78,4
2009	21,8	78,2

Fuentes: hasta el año 2000, tomado de Garay y Rodríguez (2005). Desde 2001, cálculos INDH 2011, con base en Finagro.

La organización campesina es diversa, desigual y es fruto de procesos históricos, de las políticas públicas, de desarrollos políticos y productivos. Tiene instancias nacionales, regionales y locales, en cada una de las cuales el conflicto la ha afectado de manera significativa.



frágiles en lo que respecta al desarrollo del sector. La Encuesta Experimental Nacional de Desempeño Agropecuario (ENDA), realizada por el DANE (2008b), muestra situaciones dramáticas en lo que respecta a cobertura de asistencia técnica institucional; solo el 18,2% del número de pedazos de segmentos de muestreo (PSM) dispusieron de asistencia técnica. En una muestra de seis cultivos transitorios de tradición campesina, más del 70% del área no tenía riego (excepto arveja, 45,7%, y papa, 62,1%), y la asistencia técnica no superaba más del 20% del área (excepto yuca con 23,8% y maíz blanco con 25,3%). En cuatro cultivos permanentes (caña, cacao, café y plátano), más del 75% del área no tenía riego y la asistencia técnica estaba por debajo del 40% (excepto cacao y café, con 44,9 y 47%, respectivamente).

De otra parte, un estudio realizado por IQuartil para Midas en 2009 mostró que en el estrato de los productores más pequeños, es decir de menos de 0,25 UAF (unidades agrícolas familiares), el 44,7% no recibió en los últimos tres años ninguna asistencia técnica, como tampoco lo hicieron el 58,3% de los de 0,25 a 1 UAF, el 31,1% de los de 1 a 2 UAF, ni el 33,6% de los mayores de 2 UAF. En general esa encuesta encontró que el 40% de los productores no recibieron asistencia técnica; la mayoría de los que accedieron a ella lo hicieron de manera individual; y para los más pequeños, las Umatas, pese a sus deficiencias, fueron la principal fuente de suministro de asistencia (Usaid, 2009).

Estos resultados muestran en realidad problemas estructurales, institucionales y de concepción de las políticas públicas sobre la agricultura en el contexto de una carrera por la competitividad. El Estado ha desmontado los mecanismos tradicionales de asistencia técnica para pequeños productores y no los reemplazó con instrumentos más eficientes; al contrario montó un nuevo mecanismo inoperante, dejando a la suerte y voluntad de los municipios esa conformación de unidades más amplias de asistencia. Y los municipios

politizaron los servicios de asistencia técnica, destruyendo la concepción de las Umatas, sin alternativas nuevas. Es un problema institucional que se debe resolver y con urgencia para que los pequeños productores puedan permanecer en el mercado de bienes agropecuarios. El gobierno actual ha planteado el diseño de una asistencia técnica integral que supera las concepciones anteriores y que ojalá abra camino en beneficio de los productores.

4.2 Relaciones con la institucionalidad

El campesinado en general tiene vínculos importantes con la institucionalidad pública y privada (ONG y programas de organizaciones internacionales, de desarrollo y paz, entre otros).



Fotografía: cortesía Acción Social.

Estas relaciones no se circunscriben solo al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sino que cubren casi todo el espectro de las entidades públicas, incluyendo programas especiales como los de Acción Social de la Presidencia de la República. La característica de estas vinculaciones es su descoordinación y la carencia de un marco de referencia pública de desarrollo rural que oriente las diversas acciones para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

Los campesinos reciben ayudas, apoyos, subsidios (compra de tierras, crédito, riego, vivienda y otros), crédito, servicios de salud, educación, ayudas humanitarias –en el caso de desplazados y damnificados por fenómenos naturales– y están en alianzas productivas, entre otros.

Pero ello, sin una política de desarrollo rural que incluya el acceso a activos, desarrollo de capacidades, fortalecimiento de capital social, bienes públicos, relación más equitativa con las áreas urbanas, desarrollo institucional, conectividades con el mercado, tecnología, seguridad, justicia y garantía de sus derechos de propiedad, entre otros, difícilmente los saca de su situación de pobreza, vulnerabilidad y débil desarrollo humano. El desarrollo rural no parte entonces de cero, requiere sí organizar lo existente de otra manera, con otros criterios y visiones, pensando más en el territorio, en la sociedad rural y su articulación con los mercados y el Estado, y en complementar la acción pública con la privada. Además, requiere fortalecer la organización campesina, que como se señala a continuación está fragmentada y ha sido afectada seriamente por el conflicto.

5. La organización campesina

La organización campesina es diversa, desigual y es fruto de procesos históricos, de las políticas públicas, de desarrollos políticos y productivos. Tiene instancias nacionales, regionales y locales, en cada una de las cuales el conflicto la ha afectado de manera significativa. El caso más emblemático de la organización ha sido la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), surgida a raíz de la promoción hecha a partir de 1967 por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, para crear una organización que canalizara y guiara la dinámica social del campo a través de la acción del Estado. La ANUC fue creada con la intención de apoyar el proceso de reforma agraria que sorteaba varias dificultades por la oposición de los propietarios.

La creación de la ANUC a finales de los años 1960 y sus divisiones, dotaron al movimiento campesino de diversas identidades discursivas y de proyectos, desde las cuales crearon una red de relaciones complejas para enfrentar sus relaciones con el Estado y la sociedad. Dados los cambios en la producción, la organización del trabajo y los ingresos, la situación social y el papel de la familia, los cambios en las relaciones de poder y la incidencia de la violencia, el campesinado se vio inmerso en unas nuevas relaciones sociales a partir de las cuales desarrolló una conciencia social y política, y una exigencia de ciudadano pleno de derechos (Múnera, 1997).

En estas características, que marcan un tipo de exclusión y de demanda de ciudadanía, se encuentra una contradicción, pues un Estado que se pretende moderno se levantó desconociendo los derechos de segmentos de sus conciudadanos y desarrolló una institucionalidad excluyente, incapaz de dar respuesta a las demandas sociales y de extender los beneficios sociales y políticos a toda la sociedad, practicando una ciudadanía restringida, según Pipitone (1996).

Una vez constituida, la ANUC presentó una plataforma de trabajo que fue incumplida por el Estado. El fragor de la lucha condujo a que esta plataforma se transformara en el “Mandato Campesino”, cuyo programa tocaba dieciocho puntos relativos a producción, crédito, transferencia

El campesinado en general tiene vínculos importantes con la institucionalidad pública y privada. Estas relaciones no se circunscriben solo al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sino que cubren casi todo el espectro de las entidades públicas. La característica de estas vinculaciones es su descoordinación y la carencia de un marco de referencia pública de desarrollo rural que oriente las diversas acciones para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.



de tecnología, asistencia técnica, dotación de tierras e inclusión en las políticas y planes estatales⁵. La ANUC se reivindicaba como

una organización autónoma de campesinos medios, pobres y asalariados que lucha por una reforma agraria integral y democrática, por las reivindicaciones del trabajador agrícola, por la elevación de su nivel de vida económico, social cultural y el desarrollo pleno de sus capacidades (citado por Salgado, 2002: 24).

El análisis de la evolución de la ANUC realizado por Memoria Histórica señala un aspecto que es importante resaltar como aprendizaje:

[...] las organizaciones campesinas en Córdoba y Sucre han aprendido en dos décadas que ellas por sí solas no pueden generar cambios significativos en la vida rural; y que necesitan hacer pactos con diferentes organizaciones sociales y políticas bajo un espectro nacional, para negociar con un Estado sordo y una institucionalidad muda a las necesidades de los campesinos. Con el establecimiento de estas alianzas, los campesinos pudieron reforzar su existencia como sujetos políticos a partir de la consolidación de una serie de redes que los pusieron en relación con la institucionalidad (CNR, MH, 2010: 266).

El campesinado ha tenido que ejercer una acción continua para reivindicar su papel de productor, y sobre todo para posicionar en la agenda nacional y regional el tema de la tierra y la suerte misma del campesinado. La evidencia estadística indica que pueden asumir los procesos productivos pero que carecen del suficiente recurso tierra, y de apoyo estatal para aumentar su participación en el producto; muestra también que pierden espacio frente al crecimiento de la frontera agrícola –más tierra dedicada a pastos que a la agricultura– y frente al aumento de la demanda por bienes alimenticios. La razón de la protesta social está entonces en que el campesinado demanda su derecho a participar del proceso productivo con condiciones de acceso a tierra, crédito, tecnología apropiada y derechos ciudadanos, porque se estima con capacidades para enfrentar este reto. Así lo demuestran las protestas realizadas en los años 1980 y 1990. Es decir, lo que pide es la reversión de las condiciones de vulnerabilidad que dan cimiento a la exclusión (Salgado y Prada, 2000; LeGrand, 1988).

Pero demandan el respeto a los derechos humanos y la resolución del conflicto; así como claman por un entorno y unas condiciones políticas que faciliten su vida, en la medida en que han sido las principales víctimas de la guerra y del desplazamiento forzado. Por ello las demandas recaen especialmente sobre el Estado central o el gobierno nacional, un Estado que no cumple, como lo expresan los campesinos de Magdalena Medio y otras regiones del país.

En realidad el reclamo de derechos que se consideran propios y establecen condiciones de igualdad frente al resto de la sociedad se constituye en una demanda de ciudadanía en el marco del Estado social de derecho, y en reconocimiento de condiciones culturales específicas.

⁵ Una visión de la ANUC y sus avatares en las décadas de 1970 y 1980 realizada por uno de sus líderes históricos deja ver aspectos interesantes del proceso de aprendizaje del movimiento campesino y de las dificultades que tuvo para mantenerse en el escenario nacional en un contexto nada favorable de las políticas públicas y los modelos de modernización implementados (véase Jesús María Pérez, 2010).

El campesinado se ha dotado de múltiples formas organizativas para defender sus identidades y papeles. Las principales organizaciones nacionales con un marcado carácter campesino son, entre otras: Fensuagro (Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria), Anmucic (Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia), ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos), ANUC-UR (unidad y reconstrucción), Fenacoa (Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias), Asociación Nacional para la Salvación Agropecuaria, ACC (Acción Campesina Colombiana), CNA (Coordinador Nacional Agrario) y Fanal (Federación Agraria Nacional). Estas organizaciones tienen, por lo general, representaciones regionales y locales, y constituyen un mapa organizativo diverso que obedece a diferentes procesos. Sus grados de organización, representación y capacidades son muy desiguales, y entre ellas se respetan sus autonomías y campos de acción, con coincidencias claras en sus reivindicaciones.

Después de la crisis de la ANUC (su división interna) y sus intentos de reunificación en 1987, se han abierto procesos unitarios de carácter nacional como los de la Mesa nacional de unidad agraria (trece organizaciones); la Coordinadora Nacional Agraria y Popular (Conap, cinco organizaciones nacionales y varias regionales); la Convergencia Nacional Campesina Negra e Indígena (CNI, ocho organizaciones); Vía Campesina (cinco organizaciones vinculadas); Consejo Nacional Campesino (CNC, doce organizaciones), y Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas de Colombia (Conaic, nueve organizaciones). Una organización por lo general pertenece a varios de estos grupos, con lo cual cada uno quiere estar en el mayor número de espacios posibles de búsqueda de unidad.

La revisión de la evolución de la ANUC en Córdoba y Sucre permite ver un proceso de derrotas, pero también de surgimiento del movimiento de las cenizas dejadas por el conflicto armado, y también el desarrollo de mecanismos de resistencia y adaptación.

No se puede negar que la ANUC y diferentes expresiones organizadas de los campesinos han sido derrotadas como el gran movimiento de los campesinos. Pero a la vez ha presentado continuidad en sus acciones bajo distintos repertorios reivindicativos. Hoy día los usuarios campesinos se han desdoblado en múltiples organizaciones locales de índole social, comunitaria, productiva y de medio ambiente. Se han insertado en nuevos espacios de diálogo como las mesas agrarias en las cuales se interactúa con la institucionalidad (CNRR, MH, 2010: 288).

Una de las expresiones más significativas de los intentos de unidad en el movimiento campesino ha sido la construcción del Mandato Agrario, que se expidió el 7 de abril de 2003 (recuadro 4.2), y consignó catorce puntos como vitales para el campesinado con demandas por desarrollo e integración, reconocimiento, desconcentración de la riqueza y redistribución. El campesinado lo que ha buscado es una articulación con el resto de la sociedad y la institucionalidad, más que un rechazo a ellas.

> Continúa pág. 132



Fotografía: cortesía Acción Social.

RECUADRO 4.2

Del Mandato Agrario de 2003 al Manifiesto por la Tierra y la Paz de 2011

A. El Mandato del Congreso Nacional Agrario

El Mandato se originó en la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, compuesta por 75 organizaciones, comprometidas en la campaña "Por el derecho a la tierra" y en la elaboración de una propuesta de política agraria. Su aprobación y proclamación ocurrió durante una concentración de cinco mil personas en el Parque El Renacimiento de Bogotá, seguida de una movilización por el centro de la ciudad.

Indaga por las causas estructurales de atraso y la exclusión rurales

Establece nexos directos entre el atraso del sector rural y las condiciones de vida de sus pobladores con fenómenos como el desempeño de la institucionalidad estatal, los tratados de libre comercio, la explotación irresponsable de los bienes y servicios ambientales o las regulaciones sobre inversión extranjera, propiedad intelectual, patentes y desarrollos biotecnológicos.

Antepone la perspectiva territorial

Esta perspectiva –que va más allá de la simple referencia a la tierra como un recurso productivo con función social y ecológica– es transversal al Mandato.

Aparece cuando se proclama "el derecho a la tierra y al territorio"; cuando se exige protección especial a las diversas concepciones culturales sobre su significado y uso; se oponen a la privatización de los ríos, playas, zonas de bajamar y cuerpos de agua; se reclaman reparación e indemnización por los daños ambientales; se miran las relaciones de los pobladores rurales con otros sectores que habitan el territorio; o se condiciona la explotación de los recursos al estilo de vida, necesidades, aspiraciones y decisiones de las comunidades locales.

Equipara las zonas de reserva campesina con resguardos y territorios colectivos

Equipara estas zonas con los resguardos indígenas y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas (Ley 70 de 1993) cuando apoya su constitución, les atribuye el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, y considera prioritaria la consolidación de formas asociativas campesinas.

Más que reforma agraria tradicional

El Mandato aborda un conjunto complejo e interrelacionado de reivindicaciones, más allá de la lucha tradicional del campesinado por la reforma agraria: derecho a la vida, libertades democráticas, respeto a los derechos humanos, soberanía y seguridad alimentaria, alternativas a los tratados de libre comercio, reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria, protección del medio ambiente y restitución de tierras despojadas.

No solo a nombre del campesinado

Se suscribe también a nombre de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, invoca medidas especiales de protección a sus modos y medios de producción y expresamente se preocupa por los pequeños y medianos productores rurales, a los cuales ven amenazados por su subordinación a grandes empresas o propietarios, a través de alianzas, asociaciones o cadenas productivas.

Reivindica a los pobladores rurales como sujetos políticos y sociales

Enfatiza en un nuevo patrón de relación entre el Estado, el campesinado, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, a partir de su reconocimiento como sujetos políticos, capaces de aportar soluciones y, por tanto, con derecho a participar con autonomía, voz y voto decisorio, en las diferentes instancias de planeación, gestión y ejecución de políticas y programas sobre el sector agropecuario, el territorio y la vida rurales.

Incorpora la perspectiva de géneros

Al abogar por el reconocimiento y contabilización del aporte económico de las mujeres en la producción rural y la reproducción de la fuerza de trabajo, el Mandato incorpora la perspectiva de géneros. Por eso, invoca el reconocimiento y especial protección a las mujeres por su papel como gestoras de vida, defensoras de la integridad comunitaria y constructoras de identidad cultural, especialmente para las mujeres cabezas de hogar y las víctimas de la violencia.

Caracteriza como víctimas a los cultivadores ilegales

Otorga a los cultivadores de hoja de coca, amapola y marihuana el carácter de víctimas –de la crisis económica, el conflicto social, la apertura económica, la libertad de importaciones y la concentración de la propiedad–. En consecuencia, reclama para ellos indemnización y exige la prohibición de las fumigaciones y el uso de medios policiales y militares para reducirlos.

Se anticipa a la ley de víctimas y restitución de tierras de 2011

En coincidencia con la esta Ley 1448 –pero con ocho años de antelación–, aboga porque el Estado garantice reparación completa, indemnización y compensación a todas las personas desplazadas y para que sean anuladas las transacciones de tierras hechas bajo coacción. Y además, reclama las mismas garantías para quienes sean desplazados, directa o indirectamente, por megaproyectos u otros proyectos de inversión.

Liga el conflicto armado con la concentración de la propiedad de la tierra

Según el Mandato, “la solución del problema de concentración de la propiedad de la tierra es un elemento fundamental de la solución del conflicto armado”, la cual “solamente” consiste en una salida política negociada, sin intervención de Estados Unidos a través del Plan Colombia, preservando la soberanía nacional, transformando el régimen político y solucionando los conflictos económicos y sociales “que originaron y mantienen por décadas la confrontación armada”.

B. Manifiesto por la Tierra y la Paz de 2011

Este Manifiesto fue proclamado por el Encuentro Nacional de Comunidades Campesinas, Afrodescendientes e Indígenas, celebrado en Barrancabermeja, entre el 12 y 14 de agosto, al que concurrieron un poco más de 18.000 personas, en representación de setecientas organizaciones de todo el país.

Identifica el modelo económico como causa de los problemas

Para sus firmantes, el modelo propicia la explotación intensiva de nuestra tierra y recursos naturales, favorece a las empresas transnacionales y los grupos económicos, acentúa los conflictos por la tierra y la lucha por el territorio, estimula nuevos procesos de expropiación,

despojo y desplazamiento forzado, deteriora radicalmente los procesos sociales y compromete nuestras condiciones de soberanía y seguridad alimentaria. Este modelo económico destruye la economía campesina, los territorios de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y produce un escalamiento de la dinámica del conflicto social y armado que agobia a nuestro país.

Desestima las propuestas gubernamentales

Según el Manifiesto, tres iniciativas del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (ley general de tierras y desarrollo rural, ley de víctimas y restitución de tierras y plan nacional de desarrollo) “no garantizan los derechos de los colombianos y favorecen el actual modelo energético, no beneficioso para el medio ambiente y para el pueblo colombiano”. A cambio, propone el proyecto de ley de reforma agraria integral, presentado por las organizaciones campesinas, a partir de la propuesta de la “Mesa de unidad agraria”.

Retoma la idea de que el diálogo es la ruta hacia la paz

Lo hace en contraposición al “equivocado concepto de paz de vencedores y vencidos”, cuya perspectiva son el “escalamiento de la guerra y una creciente intervención militar extranjera”, y la oposición de quienes han hecho de la guerra un “negocio lucrativo”.

El Manifiesto considera que para avanzar en la “ruta de la paz” se requiere: conformar un movimiento de alcance nacional con apoyo internacional; cesar bilateralmente las hostilidades; pactar acuerdos humanitarios que permitan “parar la violencia contra la población civil y todos los crímenes atroces”; respetar incondicionalmente los derechos de niños, niñas y mujeres y de las víctimas; no militarizar los territorios; respetar la autonomía de los pueblos indígenas; ampliar la participación social y popular porque “la solución política no puede ser un asunto de competencia exclusiva de las partes comprometidas de manera directa en la contienda militar”; garantizar el abordaje de la paz desde las perspectivas regionales, atendiendo su diversidad y pluralidad, para llegar a la definición precisa de mandatos regionales; y propiciar la confluencia de los procesos constituyentes y regionales por la paz en una asamblea nacional, de la cual debería salir un mandato por la solución política y la paz con justicia social, con definición programática y acción política.

Fuente: elaboración INDH 2011.

Viene de pág. 129 >



Una de las expresiones más significativas de los intentos de unidad en el movimiento campesino ha sido la construcción del Mandato Agrario, que se expidió el 7 de abril de 2003, y consignó catorce puntos como vitales para el campesinado con demandas por desarrollo e integración, reconocimiento, desconcentración de la riqueza y redistribución.

El campesinado lo que ha buscado es una articulación con el resto de la sociedad y la institucionalidad, más que un rechazo a ellas.

Hoy en día puede decirse que el movimiento campesino está disperso pero vivo, busca la unidad, presenta problemas de liderazgo y visiones sobre su futuro, y no tiene un criterio uniforme respecto a la colaboración con el nuevo gobierno. Registra además precariedades en materia de capacidades institucionales para relacionarse con otros sectores y el Estado, pero asimismo busca nuevas vías para desarrollar un protagonismo en la vida nacional; pero sobre todo para que los campesinos sean reconocidos como ciudadanos plenos de derechos, así como la organización campesina en sí es, sin duda, un potencial para el desarrollo humano.

B. Las mujeres rurales

1. El enfoque de género y el desarrollo humano

Desde el Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 1995, Naciones Unidas ha reiterado el mensaje de que el avance del desarrollo humano es imposible sin avanzar hacia la igualdad en la condición de los sexos. Y al respecto señala que

[...] Dicho proceso requiere de un nuevo tipo de pensamiento en el cual los estereotipos de mujeres y hombres sean reemplazados por una nueva filosofía que considere que todas las personas, fuere cual fuere su sexo, son agentes imprescindibles para el cambio (PNUD, 1995: 2).

En consecuencia, el enfoque de desarrollo humano se ha venido fortalecido mediante el establecimiento de relaciones con la literatura feminista y la perspectiva de género.

Más específicamente, el enfoque de desarrollo humano al considerar el hecho de que hoy día no hay ninguna sociedad en el mundo en la cual hombres y mujeres disfruten de las mismas oportunidades, ha incorporado tres principios que se plantean como sustento de la necesidad de poner la situación de las mujeres en el centro de las reflexiones sobre el desarrollo. Tales principios son:

- a. La necesidad de consagrar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer y de movilizar la voluntad política y las acciones afirmativas que sean necesarias para remover los obstáculos de toda índole que impiden la aplicación de ese principio general.
- b. Las mujeres deben ser consideradas como agentes y beneficiarias del cambio. Por eso, invertir en sus capacidades y en el fortalecimiento de sus opciones son fines valiosos en sí mismos.



Fotografía: cortesía Acción Social.

- c. El modelo de desarrollo debe configurarse de tal manera que garantice la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en aras de ejercer sus opciones y llevar la vida que prefieran.

Con el telón de fondo antes descrito, este Informe adopta la perspectiva de género porque permite mostrar que la discriminación en contra de las mujeres rurales se explica, al menos en parte, por las relaciones de poder y la desigualdad entre los sexos. La perspectiva de género es una herramienta esencial para comprender las particularidades de las relaciones de las mujeres con el sector rural en general, y con la tierra en particular. El género es una *categoría analítica* que permite entender que las diferencias entre hombres y mujeres no son naturales, sino construidas social y culturalmente. Esa construcción les atribuye funciones y condiciones a ellas, diferentes a las de ellos, y afecta sus relaciones y dinámicas familiares, sociales y económicas.

La categoría género permite reconocer que los estereotipos construidos en torno a lo que significa ser hombre y ser mujer, las sitúan a ellas en espacios domésticos, asignándoles funciones y labores de cuidado. Además, su trabajo no es socialmente valorado como productivo, en contraste con la forma como se valora el realizado por los hombres, y no se reconoce plenamente su aporte a la dinámica, relaciones y economía campesina.

2. Tres fuentes de discriminación

Las mujeres rurales sufren tres formas de discriminación que significan un impacto desproporcionado sobre sus vidas: por vivir en el campo, por ser mujeres, y por ser víctimas de la violencia.

El primer caso se refiere a la deuda rural que se desprende del hecho de que los habitantes rurales son discriminados en relación con los del mundo urbano. El segundo se trata de la deuda de género; esta tiene origen en la tradicional inequidad existente entre las oportunidades y la valoración social diferenciada entre hombres y mujeres en la sociedad actual. La última forma de discriminación hace referencia a la mayor vulnerabilidad a la que están expuestas las mujeres que son víctimas de la violencia, tanto en el entorno familiar como aquella originada en el conflicto armado.

2.1 La deuda rural

Esta deuda es compartida por mujeres y hombres, y se deriva del hecho de pertenecer al sector rural pues, en efecto, las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos son muy precarios en las zonas campesinas. El desarrollo ha tenido impactos desiguales e injustos sobre los habitantes del mundo rural en relación con los ciudadanos de las urbes. En buena parte de los capítulos de este Informe se amplían estas consideraciones.

Como ya se dijo en el capítulo 2, el porcentaje de personas en el campo por debajo de la línea de pobreza ha sido muy superior al de las ciudades y el de aquellas por debajo de la línea de indigencia ha sido, en forma persistente, más del doble en relación con el del mundo urbano. La pobreza en el mundo rural se ha reducido a un ritmo más lento en relación con lo sucedido en las urbes, y la pobreza extrema ha sido mucho más volátil.

Las desigualdades entre pobladores urbanos y rurales se traducen en una *ciudadanía restringida* fruto de la exclusión política, social y cultural. Como se explicó antes, por la falla de reconocimiento, el campesinado colombiano no ejerce de manera plena su ciudadanía; es decir que, aunque las leyes los reconocen como ciudadanos de pleno derecho, en la práctica no lo son.

2.2 La deuda de género

Además de ser habitantes del campo, las pobladoras rurales se ven expuestas a un factor de vulnerabilidad adicional derivado del hecho de ser mujeres en un contexto donde predominan una mentalidad y unos arreglos de género patriarcales, que conducen al establecimiento de mecanismos de exclusión y discriminación (Ruiz Mesa, 2006: 3). Estos mecanismos determinan una distribución desigual de los recursos escasos y de las oportunidades en los ámbitos familiares y comunitarios, lo cual lleva a la reproducción de los papeles tradicionalmente asignados a ellas y a una lógica que retroalimenta la discriminación. Esto hace que estén más expuestas a situaciones de violencia social e intrafamiliar y que su participación política y posibilidades de organización sean menores.

Las mujeres rurales viven difíciles condiciones sociales y situaciones críticas, como lo demuestran algunos indicadores: altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a los habitantes de las ciudades (cuadro 4.2).

Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos (Tenjo, Bernal y Uribe, 2007). Colombia se sitúa entre los pocos países en América Latina donde la profundidad de la pobreza en hogares con jefatura femenina es mayor a la de aquellos que tienen jefatura masculina (Ballara y Parada, 2009: 63). Esto sugiere que las mujeres rurales cabezas de hogar y sus familias están sumidas en una trampa de pobreza superior, y de más difícil superación, a la del resto de hogares rurales.

CUADRO 4.2

Indicadores del mercado laboral por sexo y zona

Población	Indicador	Mujeres rurales (%)	Mujeres urbanas (%)	Hombres urbanos (%)	Hombres rurales (%)
Población total	Tasa de participación. Trimestre 12/2010 - 2/2011	35,40	55,70	73,90	75,80
	Tasa de ocupación. Trimestre 12/2010 - 2/2011	28,40	46,40	66,00	72,40
	Tasa de desempleo. Trimestre 12/2010 - 2/2011	18,70	16,80	10,70	4,50
	Tasa de desempleo oculto. Trimestre 12/2010 - 2/2011	3,20	1,30	0,40	0,20
	Evolución ingresos reales 1996-2005	3,70	4,10	-10,90	5,90
	Trabajó durante la última semana (Censo 2005)	9,46	28,38	45,33	45,80
	Realizó oficios del hogar durante la última semana (Censo 2005)	49,78	30,00	2,35	6,35
Jefes de hogar	Tasa de participación	54,40	65,20	87,70	93,90
	Tasa de ocupación	49,10	58,50	83,10	91,80
	Tasa de desempleo	9,70	10,20	5,20	2,30
	Tasa de desempleo oculto	1,10	90,00	0,20	0,10
	No tenían cónyuge y estaban a cargo de hijos menores de 18 años (ECV 2008)	44,40	41,20	11,90	13,70
Jóvenes	Tasa de participación	31,40	48,80	59,70	73,00
	Tasa de ocupación	21,20	33,80	46,40	66,60
	Tasa de desempleo	32,50	30,60	20,50	8,70
	Tasa de desempleo oculto	4,90	1,80	0,70	0,50

Fuente: DANE-GEIH. Anexos del periodo diciembre de 2010 a febrero de 2011.

Un análisis del mercado laboral rural con perspectiva de género permite entender las dificultades que las mujeres atraviesan para lograr mejoras sustanciales en sus ingresos y sus condiciones de vida, y con ello también en el bienestar de los miembros del hogar.

La tasa de desempleo promedio de las jefas de hogar rurales para 2010 fue de 9,6%, un nivel explosivo teniendo en cuenta que la subsistencia de todos los miembros del hogar depende principalmente de sus ingresos.

Las tasas de desempleo son muy elevadas y superiores incluso en cerca de tres puntos porcentuales a las del promedio de las cabeceras municipales, indicadores que se acentúan aún más con las diferencias en las tasas de ocupación por género que también son enormes. De cada 100 mujeres en edad de trabajar, solo 28 de ellas lo hacen (cuadro 4.2).

Su papel como encargada exclusiva del trabajo reproductivo tiene una mayor incidencia en la zona rural que en la urbana, pues mientras que en el censo de 2005 el 49% de las mujeres rurales manifestaron haberse dedicado a los oficios del hogar, en las urbes lo hizo el 30,1%.

Estos indicadores resultan aún más dramáticos si se tiene en cuenta que el trabajo femenino es subestimado social y económicamente. El cuidado de los hijos, los oficios domésticos y la participación cotidiana en las actividades del hogar, entendido como unidad productiva rural, no se reconocen como trabajo productivo.

A pesar de que en el sector rural las mujeres alcanzan mejores niveles educativos que los hombres, sus índices de desempleo, sin importar características como el tipo de parentesco con el jefe o el nivel de pobreza, son casi sin excepción, mayores que los de ellos. Las tasas de desempleo que enfrentan las primeras son superiores a las de los segundos, con relativa independencia de los niveles de calificación y otras variables socioeconómicas.

Los mayores niveles educativos que alcanzan tampoco parecen tener ningún efecto en revertir la tendencia al incremento de las brechas de ingreso por género en el sector rural. Los aspectos enunciados podrían evidenciar una desventaja de las mujeres para acceder a factores productivos y un sesgo de género de la política agropecuaria, que lleva a que ellas deban aceptar condiciones laborales más precarias por cuanto les resulta más difícil sobrevivir cultivando la propia parcela (en los casos en los que la tienen), o emprender labores para la subsistencia sin necesidad de participar en el mercado laboral.

Por otra parte, la división sexual del trabajo relega a las mujeres a desempeñar tareas en las que se considera que no se requiere la misma capacidad técnica o el nivel de esfuerzo que se invierte en los trabajos que realizan los hombres (Lastarria, 2008; Deere, 2005). Además de esta división sexual del trabajo por actividades, también existiría un sesgo de género en las formas de contratación. Así, mientras que a los hombres se los engancha para labores permanentes en las que los contratos son más estables y con mayores garantías, a las mujeres se las contrataría para labores ocasionales y evadiendo la legislación laboral (Osorio y Villegas, 2010).

De acuerdo con el cuadro 4.3, las actividades no agrícolas son aquellas en las que las mujeres tienen mayores posibilidades de percibir ingresos monetarios. De hecho, el tipo de remuneraciones de las actividades no agrícolas de las campesinas se asemeja al del mundo urbano, contrario a lo que sucede con las actividades agrícolas en las que el trabajo no remunerado es significativo.



La categoría género permite reconocer que los estereotipos construidos en torno a lo que significa ser

hombre y ser mujer, las sitúan a ellas en espacios domésticos, asignándoles funciones y labores de cuidado. Además, su trabajo no es socialmente valorado como productivo, en contraste con la forma como se valora el realizado por los hombres, y no se reconoce plenamente su aporte a la dinámica, relaciones y economía campesina.

CUADRO 4.3

Distribución porcentual de las mujeres en la zona rural

que trabajaron durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta por formas de remuneración, según tipo de empleo (agrícola y no agrícola), 2010

Tipo de remuneración	Agricultura (%)	No agricultura (%)	Total (%)
Dinero solamente	60,6	86,4	80,6
Dinero y especie	7,5	8,3	8,1
Especie solamente	6,7	1,3	2,5
No le pagan	25,2	41	8,8
Total	100	100	100

Fuente: Profamilia, ENDS, 2010.

Pese a que ha habido un aumento en el porcentaje de ingresos aportados por las mujeres a los hogares campesinos, esto no se ha traducido en autonomía del gasto y en una mayor capacidad para la toma de decisiones. Ellas aportan más recursos al hogar que las mujeres urbanas, pero no tienen la misma autonomía para decidir en qué y cómo gastarlos (cuadro 4.4).

Los mecanismos de exclusión de las mujeres en el mundo rural no operan solamente en el ámbito del mercado laboral, sino también en el acceso a la titularidad de factores productivos, en la asignación de recursos escasos y en el acceso a la oferta estatal para los habitantes del campo.

2.3 Las violencias contra las mujeres

La tercera dimensión de la discriminación emana de las diferentes formas de violencia a las que se ven sometidas las mujeres rurales y en especial las derivadas del conflicto armado.

En efecto, las violencias contra las mujeres rurales se presentan tanto en sus vidas cotidianas, como en el contexto del conflicto armado, como consecuencia de las relaciones de género existentes en dichos contextos. Entre sus manifestaciones más evidentes se encuentran la violencia intrafamiliar, el desplazamiento forzado, diversas formas de violencia sexual y el reclutamiento forzado.

Aunque la relevancia cuantitativa y cualitativa de la violencia contra las mujeres es indudable, uno de los aspectos que dificultan su comprensión es el subregistro de los casos y, en general, la falta de información al respecto. Una parte de ese subregistro podría explicarse por la falta de garantías para que las víctimas denuncien. Esta situación puede ser aún más problemática en las zonas rurales, en donde las mujeres suelen enfrentar más barreras para denunciar, muchas de ellas derivadas de los patrones sociales y culturales de tipo patriarcal.

A continuación se presentan algunas manifestaciones de la violencia en contra de las mujeres del campo y sobre las cuales hay mayor información. Con tal fin, en primer lugar se hace referencia a violencias no asociadas con el conflicto armado, y luego a aquellas que se dan con ocasión y en desarrollo del mismo.

La violencia no asociada con el conflicto tiene varias modalidades, entre las que se destacan: física, psicológica y sexual, que pueden concretarse en amenazas, maltratos y asesinatos, entre otros.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010, el 11,6% de las mujeres ubicadas en zonas rurales expresó haber sido víctima de alguna manifestación de violencia física por parte de personas diferentes a su esposo o compañero. Además, el 28,9% de las encuestadas en zonas rurales, que alguna vez tuvieron pareja, reconocieron haber sido

CUADRO 4.4

Participación en las decisiones de gasto y contribución a su financiamiento
 para el caso de las mujeres urbanas y rurales

		2005		2010	
		Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Persona que decide cómo gastar el dinero	Solo la entrevistada decide (%)	91,2	84,6	76,29	72,9
	Junto con alguien más (%)	7,9	12,1	21,5	24,8
	Alguien más decide (%)	1	3,3	1,7	2,4
	Total (%)	100	100	100	100
Proporción de gastos del hogar que paga la entrevistada	Nada o casi nada (%)	27	29	24	31,1
	Menos de la mitad (%)	19,2	17,6	24,3	22,4
	La mitad o más (%)	35,9	32	46,6	39
	Ella paga todo (%)	17,9	21,5	5,1	7,5
	Total (%)	100	100	100	100
	Número de mujeres con remuneración	19405	3775	13298	3072

Fuente: Profamilia. ENDS 2005 y 2010.

víctimas de alguna forma de violencia física por parte de su esposo o compañero. A esta manifestación de la violencia intrafamiliar se suma la *violencia psicológica*. En este sentido, el 52,7% de las mujeres de zonas rurales señalaron haber sido víctimas de alguna forma de control por parte de su esposo o compañero y el 29,9% reconocieron haber sido amenazadas (Profamilia, 2010).

Aunque los datos de la ENDS sugerirían que pueden ser victimizadas en proporciones similares a las mujeres de las urbes, el acceso a los servicios del Estado, como al sistema de salud y a la justicia, es más difícil para las mujeres rurales, debido a las condiciones específicas de discriminación que enfrentan en razón a su contexto sociocultural.

Las mujeres del campo también son víctimas de *violencia sexual*. De acuerdo con la ENDS, además del 8,8% que manifestaron haber sido violadas por sus esposos o compañeros, 5,9% de las encuestadas reconocieron haber sido víctimas de este tipo de ataques por una persona diferente, como padre, hermano, jefe, desconocido, etcétera. Además, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), durante el año 2009 se llevaron a cabo 287 informes periciales sexológicos por presunto delito sexual en personas campesinas. De ellos, 38 correspondieron a hombres y 249 a mujeres (INML, 2009: 169). Esto reafirmaría que la violencia sexual afecta de manera cuantitativamente mayor a las mujeres que a los hombres, en las zonas rurales.

Por su parte, como consecuencia *del conflicto armado*, también son múltiples las formas de violencia que afectan a las mujeres rurales, en especial las agresiones sexuales, el reclutamiento forzado y el desplazamiento.

En primer lugar, los actores armados poderosos en las regiones tienden a imponer pautas de comportamiento sobre la vida de las mujeres, con las que aseguran su *control sobre el territorio*. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006), los grupos armados controlan su vestimenta y comportamiento, y tienden a utilizar la violencia sexual como castigo por las transgresiones a los códigos impuestos (párr. 96). Estas pautas de comportamiento fomentan los estereotipos de género y refuerzan visiones conservadoras y patriarcales (párr. 99).

Más importante aún, las mujeres rurales en el contexto del conflicto armado son víctimas de múltiples formas de *violencia física y psicológica*, especialmente de *violencia sexual*. Pese al

Las violencias contra las mujeres rurales se presentan tanto en sus vidas cotidianas, como en el contexto del conflicto armado, como consecuencia de las relaciones de género existentes en dichos contextos. **Entre sus manifestaciones más evidentes se encuentran la violencia intrafamiliar, el desplazamiento forzado, diversas formas de violencia sexual y el reclutamiento forzado.**



subregistro de los hechos, su ocurrencia puede ser considerada como generalizada o incluso sistemática, según lo sostiene Naciones Unidas (2002). La evidencia existente llevó a la Corte Constitucional a declarar en 2008 que “la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano” (Auto 092 de 2008).

Los estudios realizados han permitido establecer que la violencia sexual haría parte de “un repertorio del terror”, y podría ser considerada también una estrategia de guerra, pues tendría una función militar y política (CNR, MH, 2010). Esto ha llevado a que algunos estudios afirmen que la violencia sexual es un arma de guerra, utilizada por los actores del conflicto (Oxfam, 2009).

En segundo término, ejercen el *reclutamiento forzado*. Una vez reclutadas deben desempeñar el papel de combatientes e informantes, pero también deben llevar a cabo tareas domésticas –reproduciendo estereotipos de género– e incluso son usadas como esclavas sexuales.

En tercer lugar, el desplazamiento forzado genera cambios en las funciones desempeñadas por hombres y mujeres. Estos cambios, en el caso femenino, están acompañados de cargas materiales que deben soportar en forma extraordinaria y abrupta. Así, por ejemplo, la jefatura femenina del hogar tiene mayor incidencia en la población desplazada que en el resto. Esto permite ilustrar, como se hace con más detalle en el capítulo 9, que las desplazadas en una gran proporción se ven obligadas a asumir el papel de proveedoras del hogar, bien sea por la muerte, desaparición o separación de sus esposos, o por las dificultades que enfrentan sus compañeros para acceder a una fuente de recursos estable.

Estos elementos, sumados a las formas de discriminación y violencia que enfrentan en su vida cotidiana y que son enfatizadas por el conflicto armado, hacen en su conjunto que el impacto en sus vidas sea *desproporcionado*; lo que se manifiesta en sus limitaciones para el disfrute de los derechos sexuales y reproductivos, y el aumento del riesgo de ser víctimas de diversas formas de violencia.

En suma, las diversas violaciones a los derechos humanos sufridas por las mujeres del campo afectan muchas esferas de sus vidas, dejando profundas secuelas que son difíciles de enfrentar. En especial, cuando no se cuenta con la asistencia oportuna y apropiada, que permita la recuperación y rehabilitación plena.

3. Propiedad y tenencia femenina de tierras

Las fuentes de discriminación descritas están vinculadas a patrones culturales patriarcales y arreglos de género que tienen una profunda incidencia sobre la relación de las mujeres con la propiedad y tenencia de la tierra.

En Colombia es difícil acceder a datos desagregados por sexo que permitan establecer con claridad, entre otros temas, la titularidad de predios. En los incompletos, escasos y desactualizados registros oficiales de propiedad, por ejemplo, es imposible desagregar por sexo el porcentaje de propietarias, poseedoras, ocupantes o tenedoras de predios. Tampoco es posible identificar la extensión de tierras que poseen mujeres y hombres. Esta falta de información resulta en un evidente incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 30 de la Ley 731 de 2002,

Ley de Mujer Rural, sobre ampliación y actualización de registros estadísticos.

Con todo, la información relacional y parte de la información estadística disponible ha señalado el carácter marginal de la propiedad femenina de la tierra; tendencia histórica que ha sido constatada recientemente por la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada adelantada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. De acuerdo con los datos de dicha encuesta –formulada a población rural desplazada por la violencia–, las formas de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada muestra la enorme disparidad existente entre mujeres y hombres respecto de los derechos y relaciones jurídicas frente a las tierras (cuadro 4.5).

Si bien los datos que proporciona la encuesta relacionan únicamente a núcleos familiares que fueron obligados a desplazarse, la figura sustenta los hallazgos históricos en cuanto a baja titularidad de las mujeres sobre derechos de predios rurales. Deere y León (2005: 404) apuntan que la brecha de género en la propiedad de los recursos, en particular en la tenencia de la tierra, es significativa en la región. En todas las relaciones expresadas en el cuadro 4.5 se presenta titularidad masculina de más del doble respecto de la femenina y la titularidad conjunta es baja.

Estos datos muestran además consistencia frente al bajo impacto de las políticas destinadas a la titulación de tierras campesinas por parte del Estado. Así las cosas, durante los últimos veinte años se ha producido un modesto aumento en el acceso a la titularidad de la tierra por parte de las mujeres, gracias a la implementación de políticas de adjudicación para ellas y de titulación conjunta a las parejas. No obstante, estas políticas no han tenido un impacto general que revierta el modelo discriminatorio existente respecto de la propiedad de tenencia de la tierra y otros recursos.



Fotografía: cortesía Acción Social.

CUADRO 4.5

Tenencia y género

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Total de grupos familiares desplazados		
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y mujer (%)
Propietario(a)	64,2	26,5	9,3
Poseedor(a)	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Herederero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, octubre de 2010. CID-UN.

4. El aporte de las mujeres a las luchas sociales del mundo rural

Las mujeres rurales han desempeñado un papel fundamental tanto en la reivindicación de derechos por parte del campesinado colombiano, como en las luchas por el reconocimiento y la exigibilidad de derechos de las víctimas. Así las mujeres han sido agentes de su propia transformación. Las mujeres rurales se han convertido en actoras políticas que construyen agendas, negocian, emprenden batallas políticas y llevan a cabo procesos de exigibilidad de derechos.

4.1 La trayectoria reciente

Sin ignorar la historia de la lucha de las mujeres que se remonta a principios del siglo XX, la década de 1990 marcó la consolidación del movimiento campesino de mujeres y de sus organizaciones. Algunos hechos contribuyeron a su fortalecimiento. En primer lugar, la Asamblea Nacional Constituyente: las mujeres del campo participaron en este proceso a través de dos grandes bloques, el de Anmucic y el de ANUC-UR, en el que se encontraban también Fensuagro y la ONIC (Díaz, 2002: 29). A raíz de este proceso se puso en marcha la Red nacional de mujeres y, más adelante, la red de mujeres rurales.

En segundo lugar, las negociaciones de paz, que condujeron a la elaboración de una agenda propia. Así, en 1999 se lleva a cabo la Asamblea Nacional de Mujeres por la Paz, de donde surgió la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, conocida como Alianza IMP; con esta y otras expresiones se dio una mayor articulación con el movimiento internacional y con otros espacios latinoamericanos y mundiales.

Los primeros años del siglo XXI evidencian una tendencia al aumento de las acciones colectivas de las campesinas e indígenas. En este sentido, el informe del Grupo de Memoria Histórica, titulado *La tierra en disputa*, señala que en Córdoba y Sucre, a partir de 2005 se presentó un importante aumento de organizaciones y redes de mujeres, especialmente en los Montes de María. En este proceso la resistencia de las mujeres frente al conflicto armado ha cumplido un papel importante, mediante el desarrollo de una agenda específica en torno a la restitución de tierras y la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

Se han dado otros avances normativos importantes, como la Ley 731 de 2002, por medio de la cual se dictan normas para mejorar la calidad de vida de las campesinas y se consagran

Fotografía: cortesía Acción Social.



medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre los géneros. Esta ley, de acuerdo con Díaz (2002: 68), es producto de un

trabajo participativo entre algunas mujeres rurales, por intermedio de Anmucic y la red de mujeres rurales y oficinas de mujer o relacionadas con el tema de instituciones estatales vinculadas al agro.

Durante este último periodo, a pesar de las divergencias ideológicas, el movimiento de mujeres campesinas siguió consolidándose como un actor social clave, con una agenda propia, y un amplio radio de incidencia en su entorno y en escenarios institucionales. Ejemplo de ello es la constitución de la Mesa de incidencia política de las mujeres rurales colombianas, un colectivo de organizaciones de mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas compuesto por seis organizaciones que propende por la reglamentación de la Ley 731 de 2002, la incidencia política, y la exigibilidad y pleno ejercicio de los derechos (recuadro 4.3).

4.2 Retos, logros y reivindicaciones

En este camino por posicionarse como actrices políticas con una agenda propia, las mujeres rurales colombianas han tenido que hacer frente a múltiples retos, pero también han alcanzado numerosos logros, aunque aún quedan muchas reivindicaciones por conseguir.

En cuanto a los retos, aunque con el tiempo han ganado en autonomía organizativa y propositiva, y con ello han logrado posicionar una agenda que propende por sus propios intereses, hay una tensión entre las reivindicaciones de género y de clase, que parecería seguir presente en las demandas sociales de la población rural del país. Un segundo elemento relevante es la presencia de actores armados poderosos en las regiones. Sus luchas por las tierras y la violencia que ha generado un desplazamiento forzado masivo, han alterado las posibilidades de desarrollo de los pobladores rurales colombianos y han afectado profundamente a las mujeres, en especial a las líderes del movimiento. Un tercer reto que deben seguir enfrentando son las tensiones y divisiones internas, fruto de la diversidad de apuestas ideológicas y de disensos en las estrategias políticas (Díaz, 2002: 31). Y un cuarto reto se deriva de las relaciones de género presentes en el campo y en las familias rurales. La subordinación en los hogares sigue siendo una realidad de las mujeres.

Pero de la mano de los retos que han enfrentado y siguen enfrentando, se destacan varios logros, en especial en dos aspectos. En primer lugar, se han obtenido cambios importantes en la orientación de las políticas dirigidas a las mujeres, ya que se ha pasado de un enfoque asistencialista y familista a enfoques más centrados en las realidades de las mujeres y en la búsqueda de la igualdad en el campo. En segundo lugar, se han alcanzado avances normativos, como las leyes 30 de 1988, 160 de 1994 y 731 de 2002, que si bien no han logrado los cambios culturales necesarios para la eliminación de la triple discriminación en contra de la mujer rural, han avanzado en el reconocimiento de su papel de productoras agrícolas y han incluido medidas destinadas a lograr su igualdad efectiva.

Hasta aquí el panorama y la situación del campesinado y las mujeres rurales. La tarea es larga y de toda la sociedad, y pasa antes que nada por reconocer el valor y la potencialidad de estos pobladores rurales para impulsar los mecanismos disponibles que favorezcan el aumento de sus capacidades y con ello, la ampliación de sus oportunidades de desarrollo humano.



Las mujeres rurales se han convertido en **actoras políticas que construyen agendas, negocian, emprenden batallas políticas** y llevan a cabo procesos de exigibilidad de derechos.

Las apuestas de las mujeres rurales

Fotografía: cortesía Acción Social.



Somos un colectivo de campesinas, indígenas y afrocolombianas vinculadas a organizaciones mixtas y de mujeres del sector rural. En los ámbitos nacional, distrital, regional y local buscamos la incidencia política. Lo hacemos empoderándonos como actoras políticas y sujetas de derechos, fortaleciendo nuestras organizaciones, integrando acciones para nuestra unidad e identidad como mujeres y como sector, y exigiendo nuestra participación activa en los espacios donde se toman decisiones.

Esa es la ruta que nos hemos trazado para desmontar todos los enfoques políticos y modelos de desarrollo que asumen a las mujeres rurales como factores productivos y reproductivos. Organismos internacionales y diversos gobiernos han impuesto el modelo neoliberal que, además de no remunerar esos papeles, subestima programas y proyectos que satisfacen las necesidades de las mujeres pero, en cambio, estimulan políticas antidemocráticas y desarticuladas que profundizan nuestro empobrecimiento.

El modelo neoliberal nos niega oportunidades para acceder a recursos como la tierra, el financiamiento y bienes públicos esenciales como la salud y la educación. La experiencia nos ha enseñado que tampoco crea condiciones para exigir y ejercer derechos como el de participar en la vida política y pública mediante los espacios de decisión creados por la Constitución. Además, el modelo desconoce nuestro aporte económico, social, político y ambiental al desarrollo del país y a la construcción del tejido social. Por eso, nuestro aporte no aparece en las estadísticas nacionales, los análisis económicos y en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo. Como el modelo estimula programas asistencialistas y privatiza servicios públicos, incluido el de la salud, ha agudizado nuestra dependencia y profundizado la feminización de la pobreza.

Convencidas de que sin nuestra participación activa no es posible el goce efectivo de derechos, la superación del estado de pobreza, la discriminación y el pago de la deuda que la sociedad y el Estado tienen con nosotras,

desde la Mesa de incidencia política de las mujeres rurales mantenemos la determinación de trabajar por las siguientes seis acciones que pueden contribuir a consolidar condiciones favorables al desarrollo humano de las mujeres rurales:

Fortalecimiento institucional

Abogamos por una Dirección de Mujer Rural o ente rector de la política de mujer rural del Ministerio de Agricultura, con capacidad técnica y responsabilidad política y administrativa para atender las necesidades de las mujeres rurales y, al mismo tiempo, proponer y ejecutar acciones para la superación de la pobreza y las inequidades en el sector rural.

Generación y acceso universal a información pertinente

Para tomar las decisiones que mejor convengan al desarrollo humano de las mujeres rurales se requiere de información desagregada por sexo, grupo poblacional y sector. Es la vía para disponer de información confiable, actualizada y dinámica sobre la situación de las mujeres rurales; controlar y evaluar planes, programas y proyectos; evitar duplicidad de acciones y asegurar los presupuestos.

Plan de igualdad de oportunidades de mujeres rurales

El plan diseñado para este propósito debe partir de la situación y demandas actuales de las mujeres rurales, incluir acciones para superar las brechas de inequidad, definir competencias y presupuestos suficientes y ágiles.

El plan deberá garantizar y determinar rutas de acceso al financiamiento con líneas especiales y capital semilla no reembolsable para las mujeres de bajos recursos y derechos de dominio, restitución libre, goce y uso de la tierra, con respeto y observancia de la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria, dentro de los límites del comercio justo y con reconocimiento pleno del aporte de la economía campesina al desarrollo del país.

El plan debe reconocer plenamente el aporte de la economía campesina al desarrollo del país, garantizar capacitación y subsidio familiar a las mujeres rurales no asalariadas y adoptar todas las normas de favorecimiento consagradas en la Ley 731 de 2002, las leyes conexas y los compromisos internacionales asumidos por el

Estado colombiano como la Convención contra todas las Formas de Discriminación.

Atención especial a mujeres víctimas del conflicto social y armado

No puede haber desarrollo humano para las mujeres rurales víctimas del conflicto social y armado si no se materializan sus demandas agilizando las acciones proferidas por la Corte Constitucional y las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, la Relatora de la ONU para los Derechos Humanos para la Mujer, las Defensoras y Defensores de Derechos, encaminadas todas ellas a garantizarles su retorno o reubicación territorial con dignidad y seguridad, indemnizarlas por la pérdida de su patrimonio y generar condiciones de no repetición y olvido.

Participación en la toma de decisiones sobre el sector y las mujeres rurales

Esa participación debe garantizarse a las organizaciones de mujeres rurales a nivel nacional, regional, distrital y local en todos los espacios de tomas de decisiones sobre sus planes de vida y el desarrollo del sector rural que hoy supera de lejos la simple dimensión agropecuaria.

El ejercicio efectivo de esa participación de las mujeres rurales está amparado, entre otras normas, por la Constitución, la Convención contra todas las formas de discriminación contra las mujeres y las leyes 488 de 1998 y 731 de 2002.

Incorporación de las propuestas de las mujeres rurales en el plan de desarrollo

Consecuentes con nuestra determinación de hacer exigible nuestro derecho a la participación en todas las instancias donde se decide sobre nuestra condición de mujeres rurales y sobre los modelos y enfoques de desarrollo nacional, propugnamos porque nuestras propuestas sean difundidas, reconocidas y analizadas en los debates sobre los planes de desarrollo (nacionales, departamentales, municipales) e incorporadas en ellos, así como en los programas y proyectos derivados o asociados.

Edilia Mendoza

Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas

Referencias bibliográficas

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). 2009. Uso, acceso y demanda a la asistencia técnica agropecuaria por parte de los productores agropecuarios. Bogotá: IQuartil; Programa Mídas.
- Arango, Mariano. 1990. Tendencias productivas recientes de la economía campesina 1975-1987. En: Bernal, Fernando (compilador). *El campesinado contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*. Bogotá: Cerec, Tercer Mundo Editores.
- Arango, Mariano. 1993. La expansión de la economía campesina en Colombia 1960-1988. *Lecturas de Economía* (38). Medellín: Departamento de Economía, CIE, Universidad de Antioquia.
- Asociación pro Bienestar de la Familia Colombiana (Profamilia). 2010. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010, ENDS 2010. Profamilia. [Disponible en: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9] (consulta 20 de febrero de 2011).
- Ballara, Marcela; Parada, Soledad 2009. *El empleo de las mujeres rurales. Lo que dicen las cifras*. Santiago: Cepal-FAO.
- Bernal, Fernando (compilador). 1990. *El campesinado contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*. Bogotá: Cerec, Tercer Mundo Editores.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2010. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Grupo de Memoria Histórica (MH). Bogotá: Taurus, Fundación Semana, CNRR.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2006. *Las mujeres frente a la violencia y a la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser. (L/V/II.Doc.67). 18 de octubre.
- Congreso Nacional Agrario. 2003. *Mandato Agrario*. Bogotá, abril.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2009. Encuesta Experimental Nacional de Desempeño Agropecuario. Informe de resultados, documento final. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2002, 2005, 2007 y 2008a. Anexos de boletín de prensa. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2008b. *Encuesta Experimental Nacional de Desempeño Agropecuario*. Informe de resultados, documento final. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2005. Censo general 2005. Bogotá: DANE.
- Deere, Carmen; León, Magdalena. 2005. La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. En: *Estudios Sociológicos*. 23 (68) (mayo-agosto). México: El Colegio de México.
- Deere, Carmen Diana. 2005. The feminization of agriculture? Economic restructuring in rural Latin America Occasional Paper (1). United Nations Research for Social.
- Díaz Susa, Dora Isabel. 2002. Situación de la mujer rural colombiana. Perspectiva de género. *Cuadernos de Tierra y Justicia* (9). Bogotá: ILSA.
- Forero, Jaime. 1999. *Economía y sociedad rural en los Andes colombianos*. Bogotá: IER, Pontificia Universidad Javeriana.
- Forero, Jaime. 2010. Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia. En: Forero, Jaime (editor) *El campesinado colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Fraser, Nancy. 1997. *Justitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

- Garay, Luis Jorge; Rodríguez, Adriana. 2005. *Colombia, diálogo pendiente*. Bogotá: Documentos de política pública para la paz. Bogotá: Planeta Paz.
- Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando; Cardona, Iván. 2010. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia. En: Forero, Jaime (editor). *El campesinado colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Instituto Nacional de Medicina Legal (INML). 2009. *Forensis 2009. Datos para la vida*. Bogotá: INML
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique. 2006. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Lastarria Cornhiel, Susana. 2008. *Feminización de la agricultura en América Latina y África. Tendencias y fuerzas impulsoras*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp). Santiago de Chile. [Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR_No.11_Lastarria.pdf] (consulta: mayo de 2011).
- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Llambí, Luis. 1990. Procesos de transformación del campesinado latinoamericano. En: Bernal, Fernando (compilador). *El campesinado contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*. Bogotá: Cerec, Tercer Mundo Editores.
- Múnera, Leopoldo. 1997. *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. 2002. *Informe de la Misión a Colombia presentado por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, Sra. Radhika Coomaraswamy, ante la Comisión de Derechos Humanos en su 58 periodo de Sesiones*. Naciones Unidas.
- Osorio, Flor Edilma; Villegas, Holmes. 2010. *Uno en el campo tiene esperanza: mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Biga, Colombia*. Cinep. Internacional LandCoalition. Bogotá. [Disponible en: [http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/ILC_CINEP_Uno en el campo tieneesperanza.pdf](http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/ILC_CINEP_Uno%20en%20el%20campo%20tiene%20esperanza.pdf)] (consulta: mayo de 2011).
- Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam). 2009. *La violencia sexual en Colombia. Un arma de guerra*. Informe del 9 de septiembre de 2009. Bogotá: Oxfam Internacional.
- Pérez, Jesús María. 2010. *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe*. Bogotá: Punto Aparte Editores.
- Pipitone, Ugo. 1996. *La agricultura en Asia y América Latina. Entre la frustración y el desarrollo*. Madrid: La Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1995. *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1995. La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*. Nueva York: PNUD.
- Reyes, Álvaro; Martínez, Jaime. 1993. *Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia*. En: González, C.; Jaramillo, C. (compiladores). *Competitividad sin pobreza*. Primera edición. Bogotá: DNP, Fonade, Tercer Mundo Editores.
- Ruiz Mesa, Laura Elena. 2006. *Género, grupos domésticos y derechos de propiedad a la tierra*. Revista *El Cotidiano* (139). Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades: México. [Disponible en: <http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/GCA9neroCGpos.DomC3A9sticosyDerechosdePropiedadalaTierra.pdf>] (consulta: mayo de 2011).
- Salgado, Carlos; Prada, Esmeralda. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*. Bogotá: Cinep.
- Salgado, Carlos. 2002. *Los campesinos imaginados. Cuadernos de Tierra y Justicia* (6). Bogotá: ILSA.

Tenjo, Jaime; Bernat, Luisa; Uribe, Ángela. 2007. Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad* DNP. [Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/Portadas/MERCADOLABORALRURAL.pdf>] (consulta: mayo de 2011).

Bibliografía de consulta

- Campillo Correa, Fabiola. 2010. Análisis de los problemas de las mujeres en el campo colombiano y revisión del enfoque de género. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD.
- Darlén, Annika; Guzmán, Diana; Uprimny, Rodrigo. 2010. La Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP): un camino de transformaciones y logros por la causa de las mujeres. En: *Acceso a la Justicia en Colombia. Una mirada desde las mujeres*. Documento Público (5): Bogotá.
- García Frías, Zoraida. 2006. *Equidad de género y agricultura. Su importancia en una época de globalización económica*. Dirección de Género y Población de la FAO. [Disponible en: http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/dim_pe1/pe1_060901a1_es.htm] (consulta: mayo de 2011).
- Meertens, Donny. 2009. La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para las mujeres víctimas en Colombia. En: *VVAA. ¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia*. Bogotá: Unifem.
- Mesa de Seguimiento al Auto 092 –Anexo Reservado–. 2010. *Tercer informe de seguimiento al cumplimiento del Auto 092 de 2008*. Bogotá: Mesa de Seguimiento.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2009. *Situación de la mujer rural en Colombia*. [Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/mujer/situacion/pdf/colombia.pdf>] (consulta: mayo de 2011).
- Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam). 2010. *Primera encuesta de prevalencia. Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. Colombia 2001-2009*. Bogotá: Oxfam.
- Rodríguez, Adriana; Céspedes, Erick; Ávila, Adriana. 2007. El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias. En: Garay, Luis Jorge; Rodríguez, Adriana. *Colombia. Diálogo pendiente. 2. Políticas de empleo, salarios y vivienda*. Bogotá: Planeta Paz.
- Salgado, Carlos. 2010. Situación y problemática de la población campesina. Grandes tendencias. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD.
- Uprimny, Rodrigo; Chaparro, Sergio; Guzmán, Diana Esther; Sánchez, Camilo. 2010. *Mujeres, sector rural y tierras en Colombia*. Bogotá: Unifem, PNUD, DeJusticia.



Pueblos indígenas y *comunidades afrocolombianas*

*Agradecimientos
a los consultores*

Angie Pardo

Carlos Estévez

Carlos Viafára López

Edgar Alzate

Esther Sánchez

Fernando Urrea

*Acá tomamos agua de coco
lavamos moto
todo el que no quiere andar en rapi moto
carretera destapada pa viajar
no plata pa comer hey, pero si pa chupar
característica general alegría total
invisibilidad nacional e internacional
autodiscriminación sin razón.
Racismo inminente mucha corrupción
monte culebra, máquina de guerra
desplazamientos por intereses en la tierra
su tienda de pescado
agua por todo lado se represa
que ni el discovery ha explotado hey.*

ChocQuibTown
De dónde vengo yo
2010

5
Capítulo

E

n este capítulo se hace una aproximación al desarrollo humano de los indígenas y afrocolombianos rurales¹ desde cuatro perspectivas: (a) algunos rasgos sociodemográficos, (b) sus relaciones con el territorio, (c) los daños que les causa el conflicto armado interno, y (d) sus movimientos, organizaciones y mecanismos de participación y representación. En diversos grados y modos, cada una de estas perspectivas devela obstáculos u oportunidades para el desarrollo humano.

A. Algunos rasgos sociodemográficos

1. Pueblos indígenas

En Colombia hay 1,4 millones de indígenas, equivalentes al 3,36% de la población total. El 40% son menores de 15 años. El 73,65% se concentra en Cauca, Cesar, Córdoba, La Guajira, Nariño, Sucre y Tolima. El 78,4% vive en zonas rurales y el 21,6% en las ciudades (DANE, Censo de Población, 2005). Aún en 2011 no hay acuerdo sobre el número de “pueblos indígenas” en el país. El Ministerio de Cultura (2009) reconoce 87, el censo del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) registra 93 y la ONIC (Organización Indígena de Colombia) sostiene que son 102.

Solo tres datos prenden alarmas y contrastan en forma dramática con el imaginario social que asocia a los indígenas con una vida paradisíaca: el 63% vive bajo la línea de pobreza, el 47,6% bajo la línea de miseria y el 28,6% mayor de 15 años son analfabetas. Tal precariedad expresa asimetrías entre la disponibilidad de bienes (el primero de ellos la tierra), el acceso y disfrute de todos los servicios y bienes públicos, y la calidad, pertinencia y sostenibilidad ambiental y social de las actividades productivas en sus resguardos. Pero también las consecuencias

Fotografía: Ana Lucía Ducuara.



¹ Por su alcance y naturaleza, este Informe se concentra en los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas que, respectivamente, habitan en los resguardos y en los territorios de la Ley 70 de 1993. Con la denominación “pueblos” se hace referencia a la población indígena y con “comunidades” a la afrocolombiana.

de la exclusión, asociada a explotación laboral o discriminación en el empleo; por ejemplo, cuando la persona no habla bien el idioma de la sociedad mayoritaria o dominante.

La presencia de indígenas en cabeceras municipales pequeñas y en grandes ciudades ha aumentado como consecuencia de cambios culturales, agotamiento de las tierras de los resguardos –especialmente de la zona andina– y el desplazamiento forzado, sobre todo desde la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá y los departamentos de Cauca, Córdoba, Guaviare, Nariño y Putumayo (DANE, 2007).

La migración conlleva dificultades para acceder a servicios sanitarios y de agua potable y, por tanto, más enfermedades infecciosas, malnutrición infantil y en mujeres embarazadas, alcoholismo, drogadicción y delincuencia, desintegración familiar, aculturación, debilitamiento de la identidad cultural, y vinculación permanente o temporal a actividades ilícitas, producto de la desesperanza, la necesidad o la presión de grupos armados (ONU, 2008).

2. Comunidades afrocolombianas

El 10,62% de la población colombiana (4,3 millones) se autorreconoce como afrodescendiente (DANE, Censo de Población, 2005). En lo geográfico está distribuida en cuatro grupos importantes: los de la región Pacífica, donde se ubican principalmente los territorios colectivos; las comunidades raizales de San Andrés y Providencia, con rasgos culturales y lingüísticos afroantillanos muy fuertes; la comunidad de San Basilio de Palenque, en el municipio de Mahates (Bolívar), conocida por su resistencia en la época colonial y por su lengua, el palenquero; y los residentes en cabeceras municipales o en grandes ciudades.

Viven concentrados en pocos departamentos. En Valle del Cauca habita la cuarta parte de ellos (1,1 millones). En Cali son 542.936, que corresponden al 26,2% de su población total, mientras en Buenaventura son el 88,5% de sus 300.000 habitantes –la ciudad con más predominio de población afrodescendiente–.

En Antioquia viven 600.000; en Bolívar, 500.000; en Chocó, Nariño y Cauca, 300.000 en cada uno; y en Atlántico, 200.000. Estos siete departamentos concentran el 75,1% del total de la población afrocolombiana. Los de mayores porcentajes respecto a su población total son Chocó con 82,1%; Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con 57%; Bolívar con 27,6%; Valle del Cauca, con 27,2% y Cauca con 22,2%. Le siguen, Nariño con 18,8% y Sucre con 16,1% (PNUD, 2011).

Heterogeneidad afrocolombiana

Los afrocolombianos constituyen una población heterogénea y diversa. Hay campesinos, pescadores y mineros artesanales de la costa del Pacífico, portadores de tradiciones y costumbres ancestrales, desplazados en los centros urbanos; operarios fabriles en centros industriales, autoempleados que se rebuscan cotidianamente el ingreso, proletarios agrícolas en economías de plantación de Valle del Cauca, Urabá o Magdalena Medio, pequeños parceleros de valles interandinos, empleados en el área de servicios, y profesionales y funcionarios de clase media, con estudios universitarios (PNUD, 2011).



En Colombia hay 1,4 millones de indígenas, equivalentes al 3,36% de la población total. El 40% son menores de 15 años.

El 73,65% se concentra en Cauca, Cesar, Córdoba, La Guajira, Nariño, Sucre y Tolima.

El 78,4% vive en zonas rurales y el 21,6% en las ciudades.

La paradoja del aislamiento geográfico

Estos pobladores han vivido en un fuerte aislamiento geográfico, favorecido por el predominio del bosque húmedo tropical. Su integración al conjunto del país ha sido débil a pesar de su vinculación histórica a las actividades extractivas en minería y madera; a la hacienda ganadera y bananera en Urabá antioqueño y chocono y al cultivo de la caña en el valle geográfico del río Cauca, desde mediados del siglo XX; y más recientemente a la expansión agroindustrial (biocombustibles), maderera y minera en los territorios del Pacífico, el Caribe y norte del Cauca, y también a los cultivos de hoja de coca en diferentes lugares del Pacífico, algunas veces como complemento de la producción campesina.

El subregistro: trampa de discriminación y exclusión

El número de población afrocolombiana podría ser mayor si fueran registradas efectivamente todas las personas que se autorreconocen como tales. Su registro pleno en el próximo censo oficial no es un asunto de poca monta. Saber exactamente cuántos son, dónde y cómo viven contribuiría a que la discriminación estructural que sufren no siga siendo imperceptible para la mayoría de la sociedad colombiana.

Una consecuencia del subregistro es la carencia de información pertinente sobre las particularidades de sus territorios y de su condición étnica y cultural que, en buena medida, explica por qué se encuentran más rezagadas que el resto de la población (recuadro 5.1). Los promedios –ha reiterado el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)– enmascaran las desigualdades y sobre todo las más extremas².

El reconocimiento de la dignidad y derechos de estas personas como afrodescendientes es una “cuestión principal para la conciencia moral de la humanidad”, ha recalcado el Secretario General de Naciones Unidas. Además es indispensable para exigir el derecho a la igualdad y a no ser discriminadas. No en vano, en este Año Internacional de la Población Afrodescendiente, el Grupo de Expertos propuso tres objetivos: reconocimiento, justicia y desarrollo (OACNUHD, 2011a).

B. Las relaciones con el territorio

1. La perspectiva sociocultural

1.1 Los afros y el territorio

Existen diferencias profundas entre las visiones de las comunidades afrocolombianas y las del resto de pobladores rurales y urbanos respecto a la tierra y el territorio. Aquí entran en juego las aspiraciones de vida, los intereses y, por tanto, los conflictos e historias en los procesos de ocupación económica y de poblamiento. Pero también es determinante el sentido de adscripción y pertenencia a la comunidad, que trasciende la simple posesión o disfrute material de los bienes y servicios esenciales para la pervivencia.

Las dimensiones culturales, políticas, sociales y espirituales requieren un grado alto de autonomía para la toma de decisiones sobre el territorio, los recursos y los pobladores. La autonomía es

² En su Programa para Colombia 2008-2010, el PNUD privilegia el apoyo a poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre ellas la afrocolombiana. Por eso promueve metodologías con enfoque *territorial* y de *derechos humanos* que contribuya al desarrollo de capacidades institucionales, empoderen actores gubernamentales y de la sociedad civil y faciliten la apropiación de políticas públicas con énfasis especial en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).



Fotografía: Borja Paladini.

el antídoto que reclaman contra las intervenciones inadecuadas de actores legales e ilegales, originadas en la violación del orden jurídico y en la ignorancia sobre el sentido vital profundo que le atribuyen a la tierra y al territorio. La ignorancia alimenta la valoración de sus cosmovisiones como un obstáculo al progreso. Sus proyectos de vida son comunitarios, nacen en la relación armónica y simbiótica con la tierra y el territorio, y rompen el paradigma antropocéntrico occidental –de multiplicarse para someter la tierra y todos sus recursos con el fin de acumular capital, poder político y estatus social–.

Aunque parten de estructuras de pensamiento distintas, sus visiones son congruentes con el enfoque de desarrollo humano por cuatro razones: (a) entienden la generación de riqueza como un medio y no como el fin del desarrollo; (b) reconocen que la protección, uso racional y sostenibilidad del medio ambiente es precondition y fuente de oportunidades y opciones para todas las personas; (c) apelan al mejor conocimiento ancestral disponible; y (d) activan mecanismos directos de participación y representación comunitaria en la planeación, gestión y administración del territorio y de sus proyectos colectivos de vida.

1.2 Los indígenas y la Madre Tierra

Para los pueblos indígenas, la vida no tiene sentido sin territorio y la “Madre Tierra” es el corazón de su existencia y de su cultura. Sabido es que existen particularidades sobre el concepto de territorio construido por cada pueblo indígena; sin embargo, desde la dimensión espiritual, el territorio es central en su cultura, posibilita el desarrollo colectivo e individual, y proporciona la fuente de la vida y de la seguridad (recuadro 5.2).

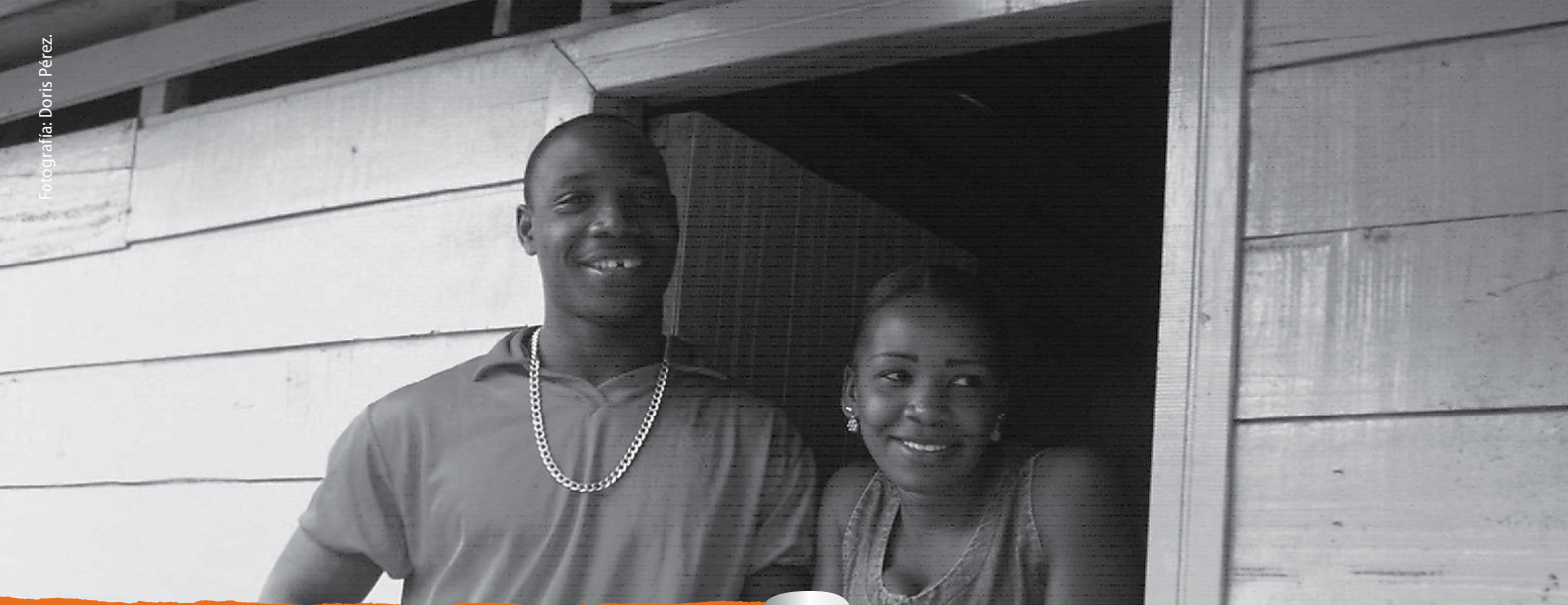
2. La perspectiva jurídica

La Constitución de 1991 fue un punto de quiebre en el reconocimiento de las relaciones de estos pobladores con sus territorios ancestrales. Dos décadas después, el desarrollo legislativo es incipiente, pero tiene en cuenta que sus proyectos de vida dependen umbilicalmente de los territorios ancestrales, les concede autonomía, valora sus formas propias de gobierno y redefine su estatus jurídico, político y administrativo. El marco jurídico tiende a fortalecer sus movimientos sociales históricamente ignorados, estigmatizados o perseguidos por el Estado, al que consideran el principal adversario porque no se ha comportado imparcialmente, por acción u omisión.

Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales (ratificado por la Ley 21 de 1991), que tiene como principio la no discriminación y como piedra angular la figura de la consulta previa, exige que se les pregunte sobre los temas que los afectan y que participen de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y en la formulación de las políticas (recuadro 5.3). No obstante, las organizaciones

> Continúa pág. 154



RECUADRO 5.1
Pobreza y miseria
en los territorios colectivos

El aporte productivo de las comunidades afrocolombianas, no se corresponde con sus logros en desarrollo humano. Así fue durante siglos y sigue siendo después de la titulación de los territorios colectivos y de la autogestión, el autogobierno y la autonomía a cargo de los consejos comunitarios, inspirados en la nueva Constitución y la Ley 70 de 2003.

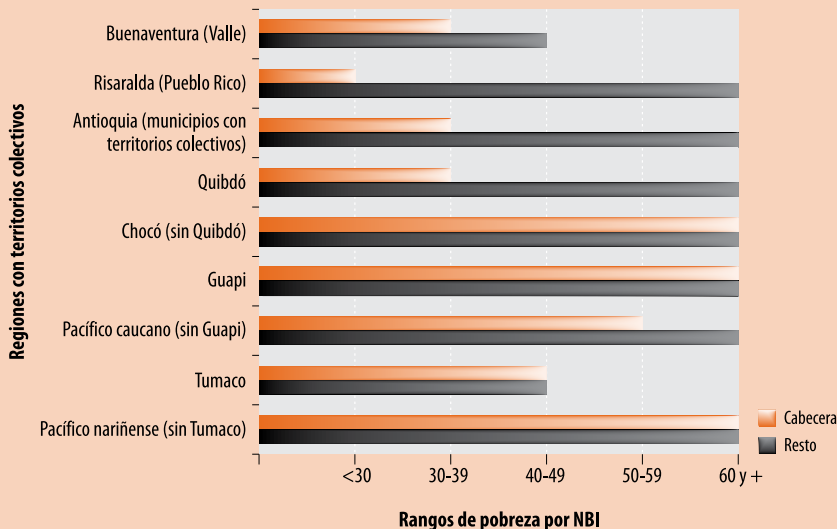
Hay pobreza y miseria en centros urbanos como Buenaventura, Guapi y Tumaco, acentuada en sus áreas rurales; pero también en los territorios colectivos dentro y fuera del Pacífico biogeográfico. Los gráficos 5.1.1 y 5.1.2 son elocuentes, para ilustrar los rangos de pobreza y miseria, en seis subregiones

con territorios colectivos, en las que se comparan las cabeceras municipales con las zonas rurales (el resto).

El rezago en los indicadores sociales refleja el bajo nivel de disfrute de sus derechos, especialmente por las mujeres, los jóvenes y las jóvenes, las niñas y los niños. La consecuencia es el desigual tratamiento frente a la ley, la subrepresentación en instancias de decisión política y menores oportunidades de acceso a los bienes y servicios públicos.

Con los indicadores sociodemográficos disponibles sobre los afrocolombianos en general –y a falta de información desagregada sobre los territorios de la Ley 70– es posible inferir tendencias

GRÁFICO 5.1.1 Pobreza por NBI y regiones con territorios colectivos
Resto y cabecera



Fuente: elaboración INDH 2011, con base en el procesamiento de los microdatos del Censo 2005.



sobre pobreza y pobreza extrema, índice de condiciones de vida, sus necesidades básicas insatisfechas, o el hambre que padecen (medida con una tasa construida con datos del Censo 2005). Aunque con focos de interés diferenciados y metodologías no siempre coincidentes, las tendencias y los resultados confirman las brechas que los separan del resto de la población.

A título de ilustración, este ejemplo: una tabla que ordena los departamentos según el peso de la población afrocolombiana, muestra que en donde hay mayor incidencia del grupo poblacional hay mayores porcentajes de personas con NBI (necesidades básicas insatisfechas), y en otros casos, un incremento en la proporción de pobres respecto a la media nacional. Uno más: Colombia se comprometió a bajar la tasa de desnutrición global –bajo peso para la edad– para menores de 5 años al 3%, en 2015. El promedio nacional pasó de 7 a 3,4% entre 2005-2010, pero en Chocó, departamento predominantemente afro, está 2,6% por encima del promedio nacional. O este otro: en 2005, en los 108 municipios con población afrocolombiana mayor o igual a 30%,

la proporción de pobres por NBI (43,1%) casi doblaba el promedio nacional (PNUD, 2011).

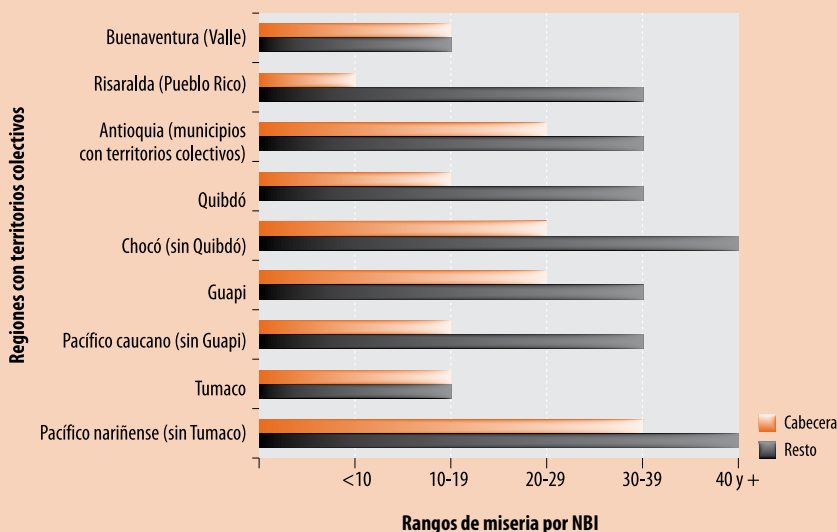
En síntesis: en Colombia, el mapa de la pobreza de los afrocolombianos coincide con el de sus más altas densidades poblacionales, y aunque ha habido esfuerzos estatales,

las respuestas del gobierno nacional y de las autoridades regionales a las necesidades de estas comunidades han sido insuficientes y deben ser tratadas con carácter de urgencia (McDougall, 2010).

Para el PNUD, la identificación de la brecha que padecen estas comunidades en términos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es indispensable para guiar la acción del Estado a la atención de sus necesidades básicas y contribuir al goce efectivo de los derechos que les garantiza la Constitución.

Fuente: elaboración INDH 2011.

GRÁFICO 5.1.2 Miseria por NBI y regiones con territorios colectivos Resto y cabecera



Fuente: elaboración INDH 2011, con base en el procesamiento de los microdatos del Censo 2005.

Viene de pág. 151 >

se quejan porque su aplicación sigue siendo insuficiente, limitada y esporádica. Situación que una mujer afrocolombiana resumió diciendo: “Las leyes dicen todas las cosas correctas pero aun así, no ha pasado nada” (McDougall, 2010).

Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas y tribales

Con la aceptación tardía del gobierno de Colombia de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³, el Estado reconoció su libre determinación, la autonomía y el autogobierno en sus asuntos internos y se comprometió a: (a) preservar el medio ambiente y la propiedad de las tierras ancestrales y los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado; (b) no realizar traslados colectivos “sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa”; (c) no desarrollar actividades militares en sus tierras o territorios, salvo en casos de amenaza importante al interés público, o por solicitud de ellos; y (d) garantizar las relaciones con indígenas divididos por fronteras internacionales.

3. La perspectiva política y administrativa

Por lo general, su perspectiva política y administrativa es ajena o se contrapone a los modelos estatales o del mercado sobre distribución espacial de la población y de las actividades

- ³ Aprobada el 13 de septiembre de 2007 con 143 votos a favor, 4 en contra (Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia) y 11 abstenciones, entre ellas la de Colombia. En mayo de 2009, el gobierno de Colombia replanteó su posición y anunció el respaldo a la Declaración que no tiene carácter vinculante, como sí lo tiene el Convenio 169 de la OIT.

RECUADRO 5.2

Cosmovisiones de los pueblos indígenas sobre el territorio

Líder kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta

Para ordenar el territorio, hay que ordenar el pensamiento. Lo que nosotros entendemos por ordenamiento territorial no es solo demarcar o delimitar un pedazo de tierra. Es mucho más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien sobre ese pedazo de tierra. O sea que el ordenamiento territorial tiene dos partes: lo espiritual, que se refiere al pensamiento, y lo físico, que se refiere a la tierra. Para nosotros, esas dos partes no se pueden separar, siempre están unidas, pues el territorio es uno solo (Mamas Kággaba, 1994).

Pueblos indígenas de la Amazonia

La tierra es un don de Dios, gracias al cual él puede vivir en paz, mantener su libertad, desarrollarse individual y colectivamente, y continuar con su vocación de crear y de dar la vida. El pueblo tiene una relación mística con la “Madre Tierra” que es sagrada. Ella es la fuente de vida, sin la cual no se puede ni

existir, ni sobrevivir. Es un elemento central de su cultura, de su relación con Dios*.

Pueblo indígena páez

La tierra es mucho más que un simple medio de producción; para ellos es la esencia de su vida y la fuente de su seguridad. La lucha por ella y su *territorio* está presente a lo largo de toda su historia étnica. Cada resguardo, cada familia, cada indígena, ha luchado y sigue luchando apasionadamente por defender su parcela, su resguardo y su *territorio*. Los cabildos saben que su función primordial es la defensa de las tierras de su comunidad (paeces nasa, 2010).

* *La Amazonia: cosmovisión y derechos indígenas 1*. Traducción del francés al castellano de Luis Fernando Urrego. Miembro del Equipo América Latina y El Caribe, Secours. Católique - Caritas Francia. [Disponible en: <http://openfsm.net/projects/destinoamazonia/elementos-para-acercarse-~xa0a-la-realidad-amazonica/La-Amazonia-Cosmovision-y-derechos-indigenas.pdf>]

Fuente: elaboración INDH 2011, con base en consultoría de Esther Sánchez. Documento de trabajo INDH-PNUD.

económicas; a los sistemas de asignación de recursos; al manejo y uso de los bienes y servicios ambientales; a las prácticas de distribución de los beneficios del desarrollo; y a los estilos, mecanismos e instituciones para la gestión y administración del desarrollo rural.

El carácter polifacético de los resguardos y territorios

Los resguardos de los pueblos indígenas y los territorios de las comunidades afrocolombianas (en adelante, resguardos, territorios, pueblos y comunidades) se caracterizan por su carácter polifacético. Por eso, es deseable que las políticas apunten a objetivos múltiples e integrales y que se replantee el marco institucional tradicional y las inversiones no se sesguen solo hacia lo productivo. La literatura especializada aboga por mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto desde la base, políticas que no se salgan del contexto, cooperación entre agente públicos y privados, y un nuevo papel del Estado en la provisión de bienes públicos, la construcción de la democracia y la institucionalidad rural adecuada (Sepúlveda et ál., 2003).

Los resguardos indígenas

Hoy están reconocidos 710 resguardos, localizados en 27 departamentos y 228 municipios del país, que ocupan unas 34 millones de hectáreas (29,8% del territorio nacional). Para algunos, con tanta tierra los indígenas también son terratenientes pues apenas son el 3,36% de la población nacional. Esa lectura pierde fundamento al considerar la calidad de los suelos otorgados y su ubicación. A falta de información oficial sobre la calidad de las tierras de los indígenas, un análisis señala que de 31,2 millones de hectáreas tituladas hasta 2007, el 79% estaban en la Amazonia y Orinoquia, áreas forestales no aptas para la producción agropecuaria; otra parte eran páramos, desiertos y áreas de protección forestal, con cerca de un millón de hectáreas; y 3 millones de hectáreas en zonas de traslape con parques nacionales. Según el estudio, los indígenas solo tendrían 3,12 millones de hectáreas aptas para labores agropecuarias (Vásquez y Eusse, 2007).

Los departamentos en donde se concentra el mayor número de resguardos son Chocó (115), Cauca (83), Tolima (66), Putumayo (55), Caquetá (45), Antioquia (42) y Vichada (32). Estos avances, significativos en número, son insuficientes para las autoridades indígenas que han solicitado 2.455.365 hectáreas para ampliación de resguardos, con destino a 423.246 personas, correspondientes a 88.735 familias (ONIC y Oxfam, 2007).

Según el Incodeer (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), las tierras indígenas sin estatus legal de propiedad, que están en trámite, suman solicitudes por 1.627.758 hectáreas, para 380.000 indígenas. La entidad registró entre 2005-2009, la constitución de dieciséis resguardos (de 180 solicitados), pero las organizaciones informan sobre demoras en seiscientas solicitudes de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos (ONU, 2010).

El país no ha definido con claridad hasta dónde deben extenderse los resguardos respetando los derechos de otros pobladores rurales y urbanos. Como la proporción de pueblos sin resguardos titulados continúa siendo amplia, el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) debe precisar las necesidades de tierra para su supervivencia y desarrollo.



Para los pueblos indígenas, la vida no tiene sentido sin territorio y la “Madre Tierra” es el corazón de su existencia y cultura.

Sabido es que existen particularidades sobre el concepto de territorio construido por cada pueblo indígena; sin embargo, desde la dimensión espiritual, el territorio es central en su cultura, permite el desarrollo colectivo e individual, y proporciona la fuente de la vida y de la seguridad.

Los territorios de la Ley 70 de 2003

A las comunidades afrocolombianas⁴, la Ley 70 de 2003 les reconoció el derecho a la propiedad colectiva. Por varios antecedentes históricos, las primeras titulaciones colectivas fueron en el municipio chocono de Riosucio, en 1996: 61.000 hectáreas, 217 familias y 1.214 personas.

Al año siguiente se le reconoció título colectivo al Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato (Cocomacia), en tres municipios choconos (Quibdó, Bojayá y Atrato) y tres antioqueños (Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao), para 696.000 hectáreas, 7.904 familias y 39.360 personas. Esta ha sido la mayor titulación colectiva en la historia de la Ley 70.

La segunda mayor titulación colectiva fue cuatro años más tarde, también en Chocó, al Consejo Mayor Acadesan (Asociación Campesina del Medio y Bajo San Juan) en los municipios de Istmina, Sipí, Nóvita en el litoral del San Juan: 684.000 hectáreas, 2.577 familias y 15.240 personas. Según el Incoder, entre 1996 y mayo de 2010 se expedieron 162 títulos colectivos, en 5.215.977 hectáreas (4,46% del territorio nacional) a 63.440 familias, empadronadas en el momento de titulación, y ubicadas por departamentos como aparece en el gráfico 5.1

⁴ Se considera comunidades negras al "conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que conservan conciencia e identidad que las distingue de otros grupos étnicos" (artículo 2, numeral 5, de la Ley 70 de 1993).

RECUADRO 5.3

El ABC del Convenio 169 de la OIT

El convenio establece criterios para identificar a unos cinco mil pueblos indígenas y tribales, que conforman una población de por lo menos 370 millones de personas. Uno de esos criterios es el la *autoidentificación*.

En esencia, son pueblos con una vida, una cultura y una estructura social diferentes a los de la población dominante, o viven política o económicamente marginados. No tienen que constituir una minoría numérica para que el convenio los ampare y, en muchos casos, tampoco lo son. El convenio tampoco se basa solo en los antecedentes históricos para definir a los pueblos indígenas y tribales, aunque ese elemento es un factor. En general, cuentan con organización social, costumbres y leyes tradicionales propias.

Como la diversidad no puede resumirse en una definición universal, se abre paso este consenso: no es necesario ni deseable contar con una definición formal del término "pueblos indígenas", ni un acuerdo internacional sobre los términos "minorías" o "pueblos", independientemente de los cuales deben gozar a plenitud de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, respecto a los derechos generales de ciudadanía. Sus disposiciones se aplicarán sin discriminar entre hombres y mujeres, y aquellas de tipo especial no deben contrariar los deseos libremente expresados por los pueblos interesados.

El espíritu de la consulta libre e informada –piedra angular del convenio– se refiere no solo a los proyectos de desarrollo sino también a cuestiones más amplias de gobierno. Requiere buena fe para llegar a acuerdos mediante el diálogo, respeto mutuo, participación plena, eficacia (oportunidad de incidir en las decisiones) y que sea real y oportuna. Una simple reunión informativa no es una consulta. Debe realizarse a través de procedimientos apropiados y de las instituciones verdaderamente representativas; de lo contrario no cumple con los requisitos del convenio.

Para la OIT es esencial la norma que consagra el derecho a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, en la medida en que este afecta sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, o a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Y también –subraya la OIT– es importante que los Estados consulten a los pueblos indígenas y tribales, que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten; y antes de cualquier prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras que ocupan o utilizan.

Fuente: OIT, 2009. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Una guía sobre el Convenio 160 de la OIT. [Disponible en: http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/lang--es/docName--WCMS_113014/index.htm].

Los títulos colectivos están en 62 municipios, incluyendo baldíos en la cuenca del Pacífico y territorios en Urabá antioqueño (Vigía del Fuerte, Murindó, Turbo), Urrao (en el suroeste), Frontino, Sopetrán, Zaragoza, Anorí, Segovia y Yondó (occidente, nordeste y Magdalena Medio antioqueños). Sin duda, un avance en el reconocimiento de comunidades con “características similares” a las de la cuenca del Pacífico, de las que habla la Ley 70.

3.1 Dos procesos ameritan un seguimiento especial

Vecindad y yuxtaposición de resguardos y territorios

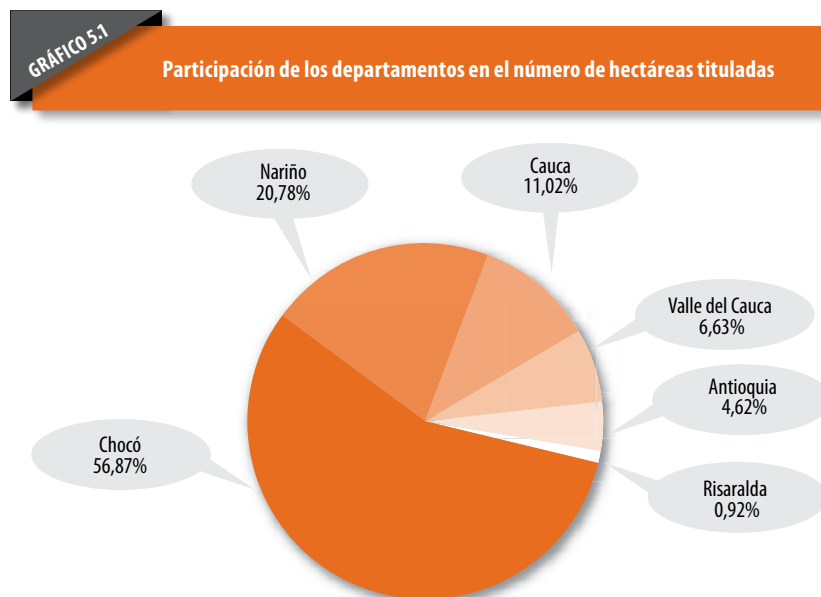
La vecindad o yuxtaposición de territorios y resguardos constituidos, exige una atención adecuada para evitar que se agudicen o prosperen en el futuro algunos conflictos interétnicos locales o regionales (mapa 5.1).

El estancamiento de titulación de los territorios de la Ley 70

La dinámica de la titulación durante trece años y cinco meses (1996 a mayo 2010) muestra un estancamiento desde 2005, probablemente porque las políticas privilegiaron el desarrollo agroempresarial sobre el de las comunidades rurales más pobres (gráfico 5.2).

4. La perspectiva económica

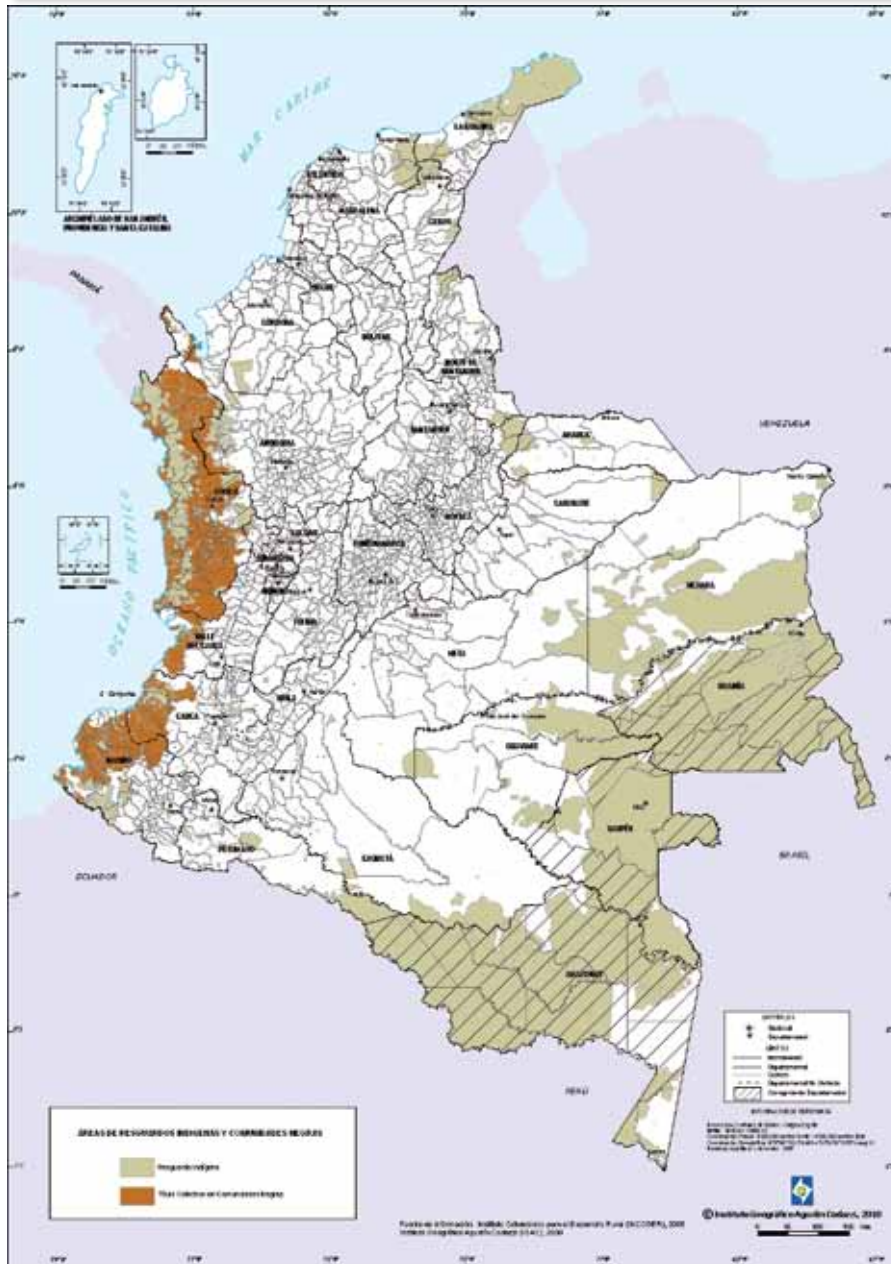
En el capítulo 3 se abordó cómo el poblamiento del territorio y la localización de las actividades productivas generaron una matriz compleja de desarrollo nacional que produce desigualdades sociales, ineficiencias económicas y brechas regionales, determinantes de los vínculos entre entidades territoriales, algunos de franca dependencia.



Fuente: cálculos INDH 2011, con base en Incoder.

MAPA 5.1

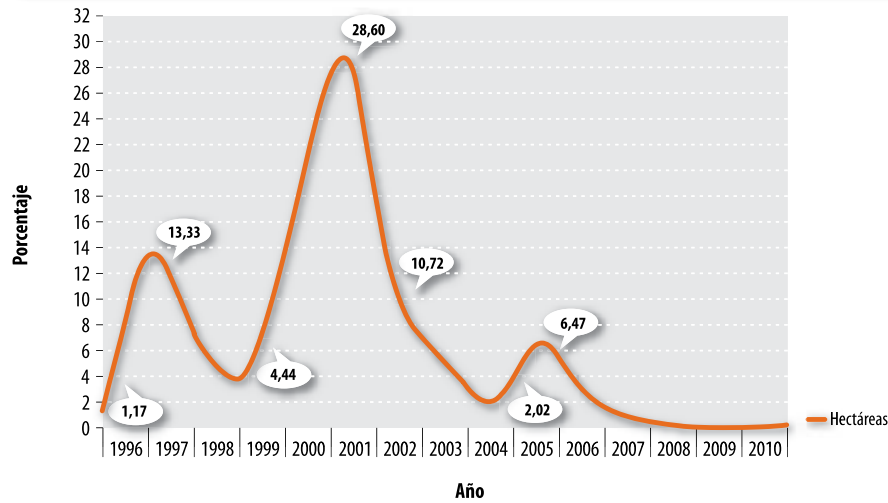
Vecindad y yuxtaposición de títulos colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas. 2008



Fuente: IGAC, 2010 (Disponible en: <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>).

GRÁFICO 5.2

Distribución porcentual de la titulación colectiva Ley 70 según hectáreas



Fuente: elaboración INDH 2011, con base en datos Incoder, junio 2010.

4.1 Factores de vulnerabilidad

En no pocas situaciones los intereses de empresarios de grandes proyectos productivos –casi siempre agrícolas, mineroenergéticos y madereros–, las necesidades y reivindicaciones de otros pobladores rurales sin tierra, el control del territorio por grupos armados ilegales, y las intervenciones indebidas de la Fuerza Pública, coadyuvan a profundizar las desigualdades, las ineficiencias y las brechas descritas.

En consecuencia, estos pobladores conviven con cinco factores de vulnerabilidad que amenazan su relación con el territorio y el ejercicio de los derechos derivados de tal relación: (a) débiles procesos de adjudicación y titulación de tierras, (b) indebida explotación de los recursos naturales, (c) presión por tierras ejercida por otros pobladores rurales, (d) el conflicto armado y el narcotráfico que destruyen capital social, infraestructura productiva, bienes públicos y recursos naturales.

En los resguardos indígenas

La carencia de tierras de buena calidad, el tratamiento marginal que les da el Estado por considerar que no aportan al PIB agropecuario, la ausencia notoria de bienes públicos y factores culturales explican el desequilibrio entre lo que proporcionan sus territorios con las demandas de la población, la situación económica precaria y la escasez de actividades económicas productivas.

En varias regiones, como en Cauca, los pueblos indígenas buscan medios de subsistencia en zonas de páramo para adaptarse al crecimiento demográfico, la insuficiencia de tierra cultivable (PNUD INDH, 2010) y las disputas tradicionales con los propietarios de tierras planas del valle geográfico del río Cauca, sembradas con caña para azúcar y etanol. No obstante, hay modelos como el de restauración de territorios que pueden atenuar la insuficiencia de tierra cultivable y prevenir las disputas tradicionales con otros propietarios (recuadro 5.4).

> Continúa pág. 162

Restauración de territorios indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta

Fotografía: Danilo Villafañe.



En 2009, las comunidades kogui, arhuaca, wiwa y kankuama adicionaron a sus resguardos las tierras adquiridas previamente por la organización internacional The Nature Conservancy (TNC) para afianzar la estrategia de consolidación territorial y protección ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta impulsada por estos pueblos indígenas. Esas tierras habrían pertenecido a los antiguos tayronas en tiempos previos a la Colonia.

Durante más de cinco años, la TNC y el Consejo Territorial de Cabildos –máximo órgano de decisión de las comunidades indígenas de la Sierra– trabajaron en la identificación de las áreas prioritarias de conservación. La

TNC aportó su enorme experiencia científica para detectar los sitios con altas concentraciones de biodiversidad y las comunidades indígenas hicieron lo propio para sus áreas de importancia cultural y religiosa.

En la tarea conjunta se utilizaron análisis satelitales de cobertura vegetal, sensores remotos, mapas de amenazas a la biodiversidad y patrones de distribución de especies. Con la información resultante, la TNC definía las áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en la Sierra, mientras las comunidades delimitaban sus territorios sagrados y señalaban las que consideraban áreas prioritarias, basadas en el conocimiento ancestral

de la región y el trabajo de campo. Luego se dibujaron mapas que superponían las áreas de interés tanto para la conservación de la biodiversidad como para la recuperación territorial indígena.

Los mapas permitieron a TNC, a las autoridades indígenas y al parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta definir los lugares apropiados para la compra y transferencia de más de 1.200 hectáreas a los resguardos indígenas, mediante avalúos comerciales, procedimientos legales y la negociación con los propietarios. El proceso tomó varios años debido a la falta de información catastral, la consecución de los recursos y las negociaciones mismas que, en un esfuerzo sin precedentes, concluyeron en la conservación real y de largo plazo.

La entrega de las tierras fue acompañada por un convenio de conservación tradicional que establece la preservación del 70% de los bosques y la utilización de apenas el 30% del terreno para pequeñas parcelas productivas de café, yuca, maíz, papa, plátano y fruta.

El modelo de conservación de estas comunidades es tan efectivo o más que los esfuerzos tradicionales. Por tradición, los líderes comunitarios y mamos (líderes espirituales) se congregan para decidir cuáles tierras han quedado exhaustas por causa de la sobreexplotación y, por tanto, no deberían cultivarse. Solo entonces trasladan los cultivos a otros sitios, permitiendo que la naturaleza haga su trabajo de recuperación.

Para el gobernador arhuaco, Rogelio Mejía, el trabajo realizado con la TNC en la Sierra, contribuye a la preservación de la fauna y la flora y a la defensa del recurso hídrico que llega a más de dos millones de habitantes. La adquisición de predios en la parte media y baja —dice— fortalece la conservación ambiental y cultural, la consolidación de territorios ancestrales de los pueblos indígenas y la gobernabilidad.

La biodiversidad de la Sierra Nevada de Santa Marta es única. Es la montaña costera más alta del mundo y un paisaje de yuxtaposiciones biológicas. Palmeras, cactus y bosques secos bordean el extremo norte, junto a la costa del Mar Caribe, mientras en su interior se mantienen selvas tropicales lluviosas, sabanas desnudas y picos nevados.

Aislada de los Andes, la Sierra es una isla de biodiversidad donde las plantas y animales han evolucionado de manera distinta, permitiendo el auge de especies de flora y fauna que no se encuentra en ninguna otra parte del mundo. Más de 628 especies de aves son originarias de la Sierra; de ellas, 71 migran cada año huyendo de los helados inviernos de Estados Unidos de América y Canadá.

Molly Castillo Keefe y Diego Ochoa

The Nature Conservancy
Colombia

Viene de pág. 159 >



En los territorios afrocolombianos

El país no ha definido con claridad hasta dónde deben extenderse los resguardos respetando los derechos de otros pobladores rurales y urbanos. Como la proporción de pueblos sin resguardos titulados continúa siendo amplia, **el IGAC debe precisar las necesidades de tierra para su sobrevivencia y desarrollo.**

Con visión empresarial y la lógica del mercado, las élites blancas se han explicado la pobreza del Chocó biogeográfico como una consecuencia del desaprovechamiento de su enorme riqueza. La explicación ha estado acompañada de presiones sobre los pobladores y los territorios –muchas veces ilegales o abiertamente criminales–, contenidas con movimientos de resistencia a la explotación comercial de tierras y recursos, no siempre tan abundantes o variados como se cree. Por ejemplo: los mapas de municipios con territorios colectivos, muestran que el 58,7% se usa en bosques, el 37,2% en actividades agrícolas y el 22% en pastos.

La vulnerabilidad en una estructura productiva regional se puede medir con el coeficiente de localización de actividades productivas, calculado para doce subregiones del Chocó biogeográfico (Viáfara et ál., 2009)⁵. La medición encontró una estructura agrícola con uno o dos renglones predominantes, pero sin base agroalimentaria diversa, en municipios con territorios colectivos sin actividades productivas variadas, a pesar de las ventajas de localización de la región Pacífica. La baja dotación de capital humano e infraestructura, el clima y la pequeñez de su mercado pueden afectar de manera negativa las posibilidades de emprendimiento, inclusive para efectos de soberanía alimentaria.

La minería artesanal –actividad económica tradicional en las prácticas extractivas de la región del Pacífico– ha sido sustento de miles de afrocolombianos e indígenas. El gran potencial minero podría generar alternativas de desarrollo rentables económicamente y sostenibles ambientalmente, si se usaran las prácticas y vocaciones ancestrales con las de la gran minería. Pero hoy, la minería de los afrocolombianos compite con maquinaria sofisticada de empresarios del interior del país (paisas “chilapos” y rolos) y de la región Caribe que desarrollan faenas ilegales e irracionales de explotación, enmascaran depósitos contiguos y obtienen excedentes sin generar reinversión local.

C. Las afectaciones por el conflicto armado

El conflicto armado sigue siendo un obstáculo mayúsculo para el desarrollo humano de la sociedad colombiana en su conjunto, pero sobre todo para estos pobladores rurales porque, por excelencia, la confrontación se ha instalado, expandido y degradado en la periferia que habitan.

1. Permea todas las dimensiones de la vida personal y colectiva

El conflicto permea todas las dimensiones de la vida individual y colectiva. Si hubiere alguna duda, se puede recordar que es la negación tajante del núcleo central del desarrollo porque mata, usa la fuerza en vez de la razón, destruye la riqueza, desconoce el diálogo, bloquea el acceso al

⁵ El cálculo de un índice de localización agrícola pondera la importancia relativa de cada sector de actividad o producto con su importancia relativa nacional o regional. Permite: (a) apreciar las condiciones de vulnerabilidad económica de las subregiones con mayor participación de población afrocolombiana, en especial la región del Pacífico; y (b) obtener un panorama comparado de la estructura productiva del Pacífico con regiones por fuera del Chocó biogeográfico que tienen consejos comunitarios.



Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

conocimiento y restringe la libertad necesaria para decidir los asuntos colectivos. Si la duda persiste, se puede hablar entonces de los aprendizajes nefastos que deja: la coacción predomina sobre la convicción y la fuerza sobre el argumento; y peor aún, no nos importa saber de qué lado debe estar la justicia sino a quién sirven las balas (PNUD, 2003).

1.1 Derechos humanos y DIH en los resguardos indígenas

Entre los factores que configuran una alta vulnerabilidad de los territorios y los pueblos indígenas, sobresalen el conflicto armado (Cortés, 2003: 239), el desplazamiento forzado (Vicepresidencia, 2009: 26) y el narcotráfico.

Entre 2007 y 2009 aumentó en 49% el número de víctimas indígenas: 71 homicidios en 2008 y 106 en 2009⁶. En este último año, las etnias más afectadas fueron la awá (60 víctimas), nasa o páez (21), embera-chamí y zenú (cada una con 5). Ellas concentraron el 87% del total nacional de las víctimas indígenas.

Entre 2002 y 2009, unos 74.000 indígenas fueron desplazados, individual y colectivamente (ver capítulo 9). Es un fenómeno desproporcionado, comparado con el del resto de la población, ha dicho el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas: 23,1 versus 16,8%, entre 2006 y 2007 (según las cifras de Acción

⁶ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. La cifra no hace distinción entre los homicidios selectivos y las múltiples (masacres).

Social). Frente al desplazamiento hay ausencia o debilidad en las políticas para garantizar el retorno; precaria asistencia educativa, alimentaria y nutricional para niños y niñas de las familias desplazadas; e insuficientes acciones de atención diferencial, de estabilización socioeconómica y de asistencia psicosocial (Rojas, 2010).

Según la ONIC, varios pueblos indígenas están en “riesgo de desaparecer”. De 102 pueblos, 32 requieren especial atención porque cuentan con menos de quinientas personas y la mayoría están concentrados en los departamentos de la Amazonia y la Orinoquia (ONIC, 2010).

Los cultivos de hoja de coca para uso ilícito vulneran los territorios indígenas. En 2009 fueron identificadas 4.549 hectáreas, sembradas con mano de obra indígena. Aunque 22% menos del área comparada con 2008, estos cultivos agotan los suelos fértiles y, por tanto, afectan la agricultura y la seguridad alimentaria de estos pueblos indígenas (UNODC, 2010)⁷.

1.2 Derechos humanos y DIH en los territorios afrocolombianos

Las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH (Derecho Internacional Humanitario) se originan en el control del territorio para minería, prospección petrolera, plantaciones agroindustriales de monocultivo de palma de aceite, producción de agrocombustibles, ganadería extensiva y cultivos de uso ilícito. Los agentes más representativos de estas violaciones son empresarios, paramilitares, guerrillas y narcotraficantes, sin descartarse en muchas ocasiones, la participación de sectores de las élites locales y de integrantes de la Fuerza Pública.

El control territorial es precondition para consolidar corredores estratégicos y seguros para el tráfico de armas; la producción, el transporte y la exportación de estupefacientes; y la movilidad táctica y estratégica de la Fuerza Pública y las organizaciones armadas ilegales.

⁷ La cartografía disponible sobre territorios indígenas correspondiente al año 2009 fue publicada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; la delimitación de resguardos y territorios indígenas es realizada en Colombia por Incoder con apoyo del IGAC (Documento Monitoreo de cultivos de coca 2009, julio de 2010).

RECUADRO 5.5

Choque de estrategias en resguardos y territorios

Un modelo estatal

En la estrategia del Estado para proveer seguridad en las zonas rurales sigue gravitando el componente militar sobre los demás. La creación de las zonas de rehabilitación y consolidación (2002), a cargo de comandantes militares, fue justificada para contrarrestar factores que, a juicio del gobierno, fortalecen a los grupos armados ilegales en zonas rurales, entre ellos la “mimetización de sus integrantes dentro de la población civil”. Por eso, se dispuso

la aprehensión preventiva de personas, la interceptación de comunicaciones y registro de correspondencia, la inspección o registro del domicilio, la comparecencia de extranjeros ante las autoridades, la restricción a la libertad

de circulación de personas y vehículos, la utilización temporal de bienes y la prestación de servicios técnicos y profesionales.

Sin embargo, esas medidas “especiales de control y protección aplicables a la población civil” no han estado acompañadas de un modus operandi de la Fuerza Pública, garante de la distinción entre combatientes y no combatientes, tan esencial para ganar la confianza de la población. Aunque no en todos los casos, esa confianza se ha perdido allí donde servidores de la Fuerza Pública (especialmente del Ejército) violan derechos con violencia sexual contra mujeres y niñas, ‘censos’ y registros fotográficos de civiles que asisten a reuniones comunitarias, detenciones ilegales, estigmatizaciones o presiones para que sirvan

Sectores de empresarios forjan alianzas de seguridad o protección con grupos paramilitares y promueven el exterminio, desprestigio o expulsión de líderes de los consejos comunitarios que no se dejan cooptar o que los confrontan.

En desarrollo de esas alianzas criminales, toda la población de una vereda o consejo comunitario menor es desplazada o confinada, mediante ataques indiscriminados y desproporcionados a bases militares o puestos de control de grupos ilegales, sin importar la presencia de civiles, como ocurrió en la emblemática masacre de Bojayá (CNRR, MH, 2010) y en la siembra masiva de palma africana en Jiguamiandó y Curvaradó, donde los empresarios violaron las normas sobre territorios colectivos, con el consentimiento de las autoridades.

2. Agudiza tensiones y desconfianzas

En los resguardos y territorios confluyen y forcejean estrategias de intervención con enfoques, objetivos y mecanismos diferenciados que no convergen o chocan, produciendo efectos no deseados sobre múltiples dimensiones del desarrollo humano y sobre los medios para proteger el “núcleo duro” de los derechos, comenzando por el derecho a la vida. El recuadro 5.5 tipifica una de tantas tensiones y desconfianzas.

3. Provoca daños tangibles e intangibles

La persistencia del conflicto exacerba todos los costos asociados a él, en detrimento del desarrollo humano en los resguardos y territorios: (a) aumento del gasto militar directo; (b)

como informantes. En esas comunidades la desconfianza persiste porque a finales de 2010 no se había implementado ningún plan de salvaguardia para indígenas y afrodescendientes, a pesar de los autos 004 y 005 proferidos por la Corte Constitucional en 2009 (OACNUDH, 2011a).

Los modelos comunitarios

Por otro lado hay acciones colectivas como las Comunidades de Paz, las Guardias Indígenas o los Laboratorios de Paz, auspiciados por la cooperación internacional, paradójicamente en convenios con programas e instituciones del más alto nivel estatal. Se trata de respuestas organizadas y de largo aliento para salvar vidas –respondiendo y previniendo los horrores de la guerra–, fortalecer la gobernabilidad local y disipar recurrentes confrontaciones e incomprensiones recíprocas con el gobierno nacional.

Aquí la estrategia de seguridad se inspira más en la cultura, la historia, la religión y otros elementos relevantes de identidad, confianza y cooperación comunitaria. Por ejemplo, los liderazgos

de personas o instituciones que reinventan formas de organización acordes con los problemas derivados del conflicto; personas que han asumido riesgos al compartir sus visiones de futuro, ponen al servicio su carisma personal y el conocimiento de los territorios, pobladores y actores armados, y guardan la misma transparencia y conducta ante las autoridades civiles, la Fuerza Pública y los actores armados ilegales.

Son experiencias que han sabido aprovechar los espacios y mecanismos de participación ciudadana, organización política y rendición de cuentas surgidos de la Constitución de 1991; se hacen visibles y difunden sus objetivos, actividades y procesos –incluso entre los actores armados– y cuidan celosamente su autonomía –que no es neutralidad– para mantenerse al margen de la confrontación armada, poniéndose del lado de la población y buscando formas alternas de manejar el conflicto, no siempre comprendidas o autorizadas por el gobierno nacional (PNUD, 2003).

Fuente: elaboración INDH 2011.



Las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH se originan en el control del territorio para minería, prospección petrolera, plantaciones agroindustriales de monocultivo de palma de aceite, producción de agrocombustibles, ganadería extensiva y cultivos de uso ilícito.

destrucción de la infraestructura y otros activos materiales; (c) mayores costos sociales para responder por la salud, la educación o la seguridad alimentaria de quienes están en situación de desplazamiento; (d) el auge de transferencias ilícitas por cuenta de secuestros, despojos, extorsiones, etcétera; (e) el desperdicio debido a la incertidumbre (tierras abandonadas, por ejemplo); (f) la destrucción de intangibles como la confianza y el capital social, y (g) el valor económico de las vidas perdidas (PNUD, 2003).

4. El territorio altera las relaciones de la gente

El conflicto armado determina, moldea o constriñe las relaciones de indígenas y afrocolombianos con sus resguardos y territorios, desde todas las dimensiones descritas en la sección A de este capítulo. En la dimensión sociocultural, los actores armados señalan las aspiraciones de vida, determinan los intereses, resuelven los conflictos e interfieren en forma violenta en los procesos de ocupación y poblamiento. En la dimensión jurídica, agregan las infracciones al DIH y las violaciones a los derechos humanos. En la dimensión política y administrativa, suplantán, interfieren, eliminan o cooptan las instituciones formales e informales. Y en la dimensión económica, se convierten en reguladores armados del mercado, en cazadores de rentas, en mediadores ilegales de bienes y servicios, en factores de inseguridad para los inversionistas, o en victimarios que despojan sus tierras, se apropian de ellas o destruyen sus recursos naturales.

En ese contexto, y no obstante las normas especiales que los protegen, indígenas y afrocolombianos no siempre controlan y disfrutan los bienes y servicios de sus territorios porque en ellos las autoridades no ejercen control efectivo y carecen de herramientas inmediatas para evitar su vulneración, incluso en lugares con connotaciones sagradas (cerros y cementerios).

5. Levanta muros imaginarios o reales

El conflicto levanta muros imaginarios o reales en los territorios indígenas y afrocolombianos. Digamos, cuando les franquean el paso hacia las tierras que les han despojado o que están ocupadas o explotadas ilegalmente; cuando en los caminos o en los ríos cualquiera puede ser “el enemigo” o “el amigo” de quien los forzó a ser “amigos”; cuando se sienten tratados como “enemigos” por la Fuerza Pública; cuando el miedo a un campo minado los desvía de sus caminos



ancestrales; cuando el encendido de una sierra no se asocia con la tala de un bosque sino con la inminencia de una masacre; o cuando un trueno se confunde con el estruendo de un bombardeo indiscriminado.

Son mutaciones o profundizaciones de los muros heredados de la esclavitud, cuyo legado perdura en múltiples expresiones de marginación social y discriminación estructural, agravadas por el desplazamiento, el confinamiento y el reclutamiento forzados; por las violaciones sistemáticas del derecho a la vida y a la integridad física y psicológica; y por la violencia sexual contra las mujeres.

D. Movimientos y organizaciones sociales

1. En los pueblos indígenas

La lucha indígena por la tierra, que viene desde la Colonia, se fortaleció en la segunda mitad del siglo XX en el departamento del Cauca, al principio adscribiéndose a las reivindicaciones de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). A partir de la década de 1970 fue emancipándose con fundamentos propios sobre la recuperación y respeto a la “Madre Tierra” y el reconocimiento de sus territorios y espacios políticos.

El 24 de febrero de 1971 arrancó en Toribío el proceso fundacional del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), movimiento social pionero en Colombia, en un encuentro de representantes de los cabildos de los resguardos del departamento. En una segunda reunión (septiembre de 1971), el naciente cric estableció un programa de siete puntos, con el cual trazó el rumbo de su actual lucha: recuperar o ampliar sus resguardos y no pagar terraje. Además, integró numerosos elementos constitutivos de su “indianidad”.

En diez años, el CRIC se convirtió en modelo para la creación de numerosos consejos y organizaciones indígenas que dieron forma a la primera organización destinada a representar y defender a escala nacional los intereses de los pueblos indígenas: la ONIC. Su plataforma de acción reivindicó la autonomía indígena como punto central de su lucha, en el contexto de una serie amplia de reivindicaciones (CRIC, 1981; Gros, 1991). Por su tamaño, por la heterogeneidad de los pueblos indígenas, por las diferencias de los conflictos regionales y por el origen particular de cada una de sus luchas, la ONIC no está exenta de múltiples tensiones internas.

1.1 Ampliación de espacios y mecanismos

Como resultado de la presión y del proceso organizativo, el Estado creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (Decreto 1397 de 2006). Con ellas, por ejemplo, se les garantizó acceso pleno a la información sobre resguardos y reservas indígenas; se les reconoció un papel protagónico para concertar las leyes que los afectan y vigilar su estricto cumplimiento; y se condicionó el otorgamiento de licencias ambientales a la presentación de estudios de impacto económico, social y cultural que demuestren que no habrá desmedro sobre los pueblos indígenas; en esos estudios deben participar las comunidades, sus autoridades y sus organizaciones.



Indígenas y afrocolombianos necesitan la atención prioritaria del Estado para contrarrestar los efectos —algunos irreparables— que en sus vidas y comunidades han dejado el conflicto armado interno, el narcotráfico, la avidez de rentas, las nuevas y viejas actividades productivas, su debilidad organizativa, su frágil capital social, la precariedad de la institucionalidad que los atiende, las condiciones de las tierras que habitan, o la discriminación histórica de la que han sido objeto.



Con la norma se exigió también que “ninguna obra, exploración, explotación o inversión podrá realizarse en territorio indígena sin la previa concertación con las autoridades indígenas, comunidades y sus organizaciones”. La obligación de concertar incluye asuntos sobre acceso a recursos genéticos, biodiversidad y protección del conocimiento colectivo, e innovaciones y prácticas tradicionales que presente el gobierno en instancias internacionales, o en el marco de acuerdos y convenios suscritos y ratificados por Colombia.

Posteriormente se han creado mesas nacionales, regionales y departamentales, con un enfoque diferencial según los pueblos y necesidades específicas: Mesa nacional de derechos humanos de los pueblos indígenas, Mesa nacional de territorio, Mesa nacional de educación indígena y Mesa regional amazónica. Y a semejanza de los campesinos que tienen un mandato, los indígenas han construido el propio mediante el Parlamento Indígena y Popular, a partir de 2007. El “Mandato por la dignidad y la construcción de un nuevo país”, que cuenta con agenda propia, responde a cuatro asuntos gruesos: el mecanismo de consulta previa, la autonomía y leyes propias, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y el mandato agrario⁸.

2. En las comunidades afrocolombianas

Históricamente las poblaciones afrocolombianas del Pacífico se organizaron en colonias: unas por ríos o por veredas de procedencia, y otras que aglutinan la cabecera municipal y al grupo de ríos. Las colonias, que son redes basadas en comunidades de origen (parentesco ampliado), constituyen una forma central de la expresión organizativa afrocolombiana⁹.

⁸ Detalles del contenido completo del mandato se encuentran en: CRIC. 2008. Punto de Encuentro (50), enero-febrero.

⁹ Elaborado con base en Fernando Urrea Giraldo “Notas sobre la dinámica organizativa de las poblaciones afrocolombianas”, con colaboración de Marcelo Castro Alarcón y Diego Ocasiones Canaval, estudiantes de Sociología de la Universidad del Valle, Cali, enero de 2011.

2.1 Expansión escalonada y heterogénea

Énfasis en la relación étnica, territorial y ambiental

En las últimas décadas, el primer movimiento político, étnico y racial afrocolombiano fue el Movimiento Nacional Cimarrón, fundado en Buenaventura, el 15 de diciembre de 1982, por el Círculo de Estudios de la Problemática de las Comunidades Afrocolombianas Soweto, promovido por estudiantes negros.

Luego, con el apoyo decidido de la Iglesia Católica, una segunda ola se centró en la relación étnico, territorial y ambiental, en medio del conflicto por la expansión de grandes empresas madereras que amenazaba el bosque tropical chocoano y la economía campesina de la población negra. Se crearon entonces la Asociación Integral Campesina del Atrato (ACIA) –la primera en defensa del territorio, la identidad y la cultura de las comunidades afrocolombianas– y el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia) (Villa, 1998; Cocomacia, 2002; Urrea, 2010: 12).

Al amparo de la Constitución y la Ley 70 de 1993 cobraron vida los *consejos comunitarios*, la expresión más representativa de las luchas por los territorios colectivos, los cuales se han expandido a regiones por fuera de la cuenca biogeográfica del Pacífico. El consejo comunitario es una “entidad étnica con personería jurídica, conformada por una comunidad negra, para administrar el territorio que el Estado le ha reconocido como propiedad colectiva por medio de un título”.

Con la Ley 70 de 1993 fue creada en el ámbito nacional la Comisión Consultiva para las Comunidades Afrocolombianas, con réplicas departamentales y municipales. Se trata, sin duda, de la manifestación institucional más importante de tipo organizativo, aunque está adscrita al Ministerio del Interior y en ella participan también representantes del sector público. Entre otras funciones, además de ser una instancia de diálogo y debate sobre proyectos legislativos, coordina la solución de problemas de tierras. Por su conformación mixta (representantes del Estado y de las comunidades), las *comisiones consultivas* no están exentas de cierto carácter burocrático y clientelista, que genera tensiones con otras organizaciones y las hacer ver como no representativas de la gente.

En Buenaventura, Tumaco y otros municipios del Pacífico cobró auge, a finales de la década de 1980, una red de organizaciones que se levantaron contra las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Se trata del “Proceso de comunidades negras” (PCN), red nacional con sede principal en Bogotá, muy representativa también de reivindicaciones étnicas y territoriales.

Énfasis en el desplazamiento forzado

Desde 1999, la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) nació como una expresión de resistencia, apoyo, acompañamiento, capacitación y asesoría para la defensa de los derechos e identidad cultural de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento.

Énfasis en la gestión de proyectos

La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) es una organización de tercer nivel que, con un ideario político, étnico y territorial, se asemeja a una organización no gubernamental, con capacidad de gestión de proyectos. En el nivel regional existe, por ejemplo, la Federación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de las Comunidades Afrocolombianas (Afroamérica XXI), creada en 1995, con base en el Valle del Cauca y norte del Cauca.

En Buenaventura, Tumaco y otros municipios del Pacífico cobró auge, a finales de la década de 1980, una red de organizaciones que se levantaron contra las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Se trata del “Proceso de comunidades negras”, muy representativa también de reivindicaciones étnicas y territoriales.



Énfasis en el género

En la efervescencia de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, surgió la red nacional de mujeres afrocolombianas (Kambir), integrada básicamente por mujeres con estudios de niveles universitarios, técnicos o tecnológicos. Y con carácter más gremial, el Colectivo de Estudiantes Universitarios Afrocolombianos (Ceuna), hace presencia en universidades públicas; una de sus reivindicaciones es aumentar del 2 al 10% la cuota de admisión especial para aspirantes afrodescendientes en la Universidad Nacional de Colombia.

Debilidades y riesgos

En 2004 había en Colombia 592 organizaciones y asociaciones de afrodescendientes; en 2009, la cifra se había incrementado en 208% (1.235); y el año pasado había aumentado a 1.431¹⁰. En ese lapso se observan cambios importantes en su distribución por departamentos y ciudades y una enorme heterogeneidad, pero también su dispersión y débil capacidad de acción, debido a una gama amplia de factores internos y externos.

Fragmentación

Muchas son redes pequeñas de un solo nodo compuesto por una parentela extensa; otras operan como simples redes de clientelas; algunas francamente carecen de legitimidad en sus bases; las hay vulneradas por estigmatizaciones, amenazas o asesinatos selectivos de sus líderes; no faltan las que pierden el rumbo por falta de experiencia, desinformación o desconocimiento de las normas y procedimientos; algunas mueren por poca cohesión interna; las más, por falta de apoyo institucional a sus procesos organizativos; y un puñado por limitaciones en sus procesos de autorreconocimiento y la formación de sus líderes.

Escasez de recursos

Ha sido determinante la insuficiencia de recursos para apoyar los procesos de participación y organización de las comisiones consultivas, y por tanto, la reducción de su capacidad de gestión e interlocución con las entidades públicas. También ha influido la limitada capacidad de gobierno y administración de los consejos sobre sus territorios y recursos naturales, por cuenta del limitado acceso a los recursos necesarios para administrarlos y cumplir con las responsabilidades ambientales. Su situación contrasta con la de los resguardos indígenas que sí reciben recursos del sistema general de participaciones (Conpes 3660 de 2010).

Autonomía restringida

El acceso a los recursos amerita un paréntesis porque ha marcado el desarrollo del movimiento social de las poblaciones afrocolombianas. Tanto que fue un factor perturbador durante el funcionamiento de la comisión especial que entre 1992-1993 discutió la Ley 70 de 1993; por ejemplo, porque las instituciones regionales pusieron trabas para movilizar a sus integrantes hasta Bogotá, o para asistir a los talleres comunitarios por los ríos y regiones por departamento. Esa excesiva dependencia de origen limita también la dinámica política: los recursos del Esta-

¹⁰ Según el registro único nacional de consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior.

do se convierten en un medio que determina la capacidad de movilización de la organización. Si el Estado no da más recursos, el movimiento se debilita y en algunos casos desaparece. La autonomía queda en entredicho.

Competencia por recursos

La dependencia financiera genera un efecto perverso: la competencia por recursos económicos que provoca fraccionamientos. En la caza de contratos o de partidas

las organizaciones invierten una parte significativa de su tiempo y lo que debía ser considerado como un medio deviene para algunas organizaciones un fin en sí mismo. Se presentan además malos manejos de fondos, producto de la inexperiencia o, en algunos casos, de la corrupción, con las implicaciones en pérdida de legitimidad de los líderes y las organizaciones frente a la población (Agudelo, 2001).

Falta de transparencia en los consejos comunitarios

Los *consejos comunitarios* son, por excelencia, los mecanismos esenciales para la representación, gobierno y autonomía de las comunidades afrocolombianas. Sin embargo, su legitimidad se pone en entredicho cuando, por ejemplo, no hay transparencia en la escogencia y elección de sus líderes. La falta de reconocimiento y respeto a varios líderes y *consejos comunitarios* fue reportada a la Experta Independiente de la ONU sobre Cuestiones de las Minorías, con ocasión de su visita al país en 2010. Según la experta, muchos pobladores le contaron sobre manipula-



ción o cooptación de líderes y *consejos comunitarios* con el objeto de crear divisiones internas y facilitar la compra de tierras en sus territorios.

Burla y uso indebido de la consulta previa

No en todos los casos –pero ocurre con más frecuencia de lo que se imagina–, la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas y afrocolombianas es burlada o usada indebidamente por el Estado, los particulares y por algunos liderazgos o autoridades comunitarias, en ejercicio indebido de su autonomía y de los mecanismos de gobierno propio.

En el Estado vienen prosperando dos prácticas. La primera consiste en retardar adrede o en negar la titulación de territorios reclamados por pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, que se perfilan como de zonas de interés económico. No se titula el territorio ancestral como colectivo o resguardo, para evitar la consulta; o si esta se realiza, se pregunta a quienes no representan legítimamente a la comunidad afectada. La segunda práctica es no actuar a tiempo frente a hechos sobrevinientes, ante los cuales incluso se pronuncian los tribunales a favor de los pobladores ancestrales. Por ejemplo, en Buenaventura se tardó más de un año en cumplir una sentencia que ordenaba el cese inmediato de actividades mineras ilegales que destruían el Consejo Comunitario de Zaragoza. La situación puede volverse muy gravosa teniendo en cuenta que

la legislación nacional actual no prevé adelantar el derecho a la consulta previa para la prospección y explotación minera, cuando se ha considerado la minería como una de las “locomotoras” del desarrollo económico (OACNUDH, 2011b).

Aunque, no en todos los casos, en los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas está latente el riesgo de que algunos líderes o autoridades sean cooptados o constreñidos por agentes externos (legales e ilegales) o por servidores públicos aliados con ellos, para manipular la consulta y sus resultados en contra de los derechos colectivos y a favor de particulares. El riesgo de corrupción siempre será menor si hay libre acceso, transparencia y oportuni-



Fotografía: Ana María Rodríguez.

dad en la información, si hay reglas claras sobre los tiempos y mecanismos de convocatoria y participación, y si quienes lideran la consulta gozan de toda la confianza y legitimidad en las comunidades.

E. Atención prioritaria del Estado

Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas cuentan con un bloque de constitucionalidad que defiende sus derechos y les reconoce espacios en la vida política e institucional, que no existía antes de la Constitución de 1991.

Estos pobladores están a la espera de que el Estado y la sociedad los valoren adecuadamente y respeten sus derechos y territorios, como precondition para participar en el desarrollo humano y en la modernización del país, mediante la conservación de su cultura, su autonomía y sus modelos de vida.

Igual que el campesinado, carecen de información sólida, actualizada y pertinente sobre su calidad de vida, lo cual impide adoptar mejores políticas o medir los impactos del conflicto rural en sus comunidades y en el desarrollo humano. Los pocos indicadores disponibles muestran altos grados de vulnerabilidad y, en muchos casos, amenazas serias a su existencia.

Indígenas y afrocolombianos necesitan la atención prioritaria del Estado para contrarrestar los efectos –algunos irreparables– que en sus vidas y comunidades han dejado el conflicto armado interno, el narcotráfico, la avidez de rentas, las nuevas y viejas actividades productivas, su debilidad organizativa, su frágil capital social, la precariedad de la institucionalidad que los atiende, las condiciones de las tierras que habitan o la discriminación histórica de la que han sido objeto.

Referencias bibliográficas

- Agudelo, Carlos Efrén. 2001. Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia. En: *Revista de Análisis Político* (43). Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Grupo de Memoria Histórica (MH). 2010. *Bojayá, la guerra sin límites*. Bogotá: CNRR, Taurus, Fundación Semana.
- Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia). 2002. *Medio Atrato territorio de vida*. Bogotá: Red de solidaridad de la Presidencia de la Republica de Colombia.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). 1981. Diez años de lucha. Historias y documentos. Serie *Controversias*. Bogotá: Cinep: 91-92.
- Cortés, Pedro Lombana 2003. Relación del conflicto armado en Colombia con el desplazamiento y la resistencia indígena. En: Pardo Ayala, Angie. Los pueblos indígenas y sus derechos de cara al conflicto armado: ¿Retórica o realidad latente y manifiesta? *Revista de Trabajo Social* (8). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). 2007. *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Bogotá: DANE, Dirección de Censos y Demografía, mayo.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). 2005. Censo de Población. Bogotá: DANE.
- Gros, Christian. 1991. *Colombia indígena*. Bogotá: Cerec,
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). 2010. *Títulos colectivos consolidados consejos comunitarios de comunidades negras*; Bogotá: Ministerio de Agricultura, Incoder, Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.
- Mamas Kággaba. 1994. *Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos*. En: Sánchez, Esther. Bogotá: Unicef. Oficina de Área Colombia y Venezuela.
- McDougall, Gay. 2010. Declaración de la Experta Independiente de Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías. Bogotá: 12 de febrero.
- Ministerio de Cultura de Colombia. 2009. Caracterización y situación actual de los pueblos indígenas. Dirección de Poblaciones. [Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/index.php?idcategoria=26027>] (consulta: 16 de junio de 2010).
- Ministerio del Interior y de Justicia. 2008. Compendio legislación afrocolombiana. Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras. Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), 2011a. Christian Salazar Volkman, Representante de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el seminario “El año internacional de la población afrodescendiente: discriminación racial”. Cartagena, mayo.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) 2011b. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en el país durante 2010. Febrero.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC). 2010. Colombia. Censo de cultivos de coca 2010. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. 2008. Los pueblos indígenas en sus propias voces. Los pueblos indígenas en la región del Pacífico. [Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Factsheet_Pacific_ESP_FORMATTED.pdf].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. 2010. Los pueblos indígenas de Colombia y supervivencia en medio del conflicto armado interno. Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Comité Oxford para la Lucha contra el Hambre (OXFAM) 2007. Consultoría “Protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia”.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). 2010. Informe “Palabra dulce, aire de vida: forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia”. Reaccionemos 2010-2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. Los afrocolombianos frente a los Objetivos del Milenio. Bogotá: Área de Pobreza, Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local (ODML) (en prensa).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Informes de consultorías. Documento de trabajo. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD, INDH.
- Rojas, Magda. 2010. Informe Alcaldía de Bogotá.

- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; Portilla, Melania. 2003. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Urrea, Fernando. 2010. Tierras de afrodescendientes: tendencias observadas y caracterización de los territorios colectivos de comunidades negras, consejos comunitarios por fuera de la cuenca del Pacífico y lineamientos de políticas públicas. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Cali: PNUD.
- Urrea, Fernando; Castro, Marcelo; Canaval, Diego. 2011. “Notas sobre la dinámica organizativa de las poblaciones afrocolombianas”. Documento de trabajo. Cali: Universidad del Valle.
- Vásquez, Miguel; Eusse, Fabio. 2007. Consultoría “Protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia”. Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Comité Oxford para la Lucha contra el Hambre (OXFAM).
- Vicepresidencia de la República. 2009. Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
- Viáfara, Carlos; Vivas, Harvy; Urrea, Fernando; Castro, Javier. 2009. *Una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal*. Informe final de la consultoría del Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (Cidse), Universidad del Valle para el programa Midas de Usaid.
- Villa, William. 1998. Movimiento social de comunidades negras en el Pacífico colombiano. La construcción de una noción de territorio y región. En: Icanh. *Los afrocolombianos. Geografía humana de Colombia*. Tomo VI. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica (Icanh).

Bibliografía de consulta

- Agudelo, Carlos. 2005. *Retos del multiculturalismo en Colombia: política y poblaciones negras*. Medellín: La Carreta.
- Centro de Cooperación Indígena (Cecoin). 2007. *Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. [Disponible en: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/download/anuarioweb.pdf>].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 2009. Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la visita del relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia.
- Hoffmann, Odile. 2007. *Comunidades negras en el Pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. 2005. *Diagnóstico situacional de la minería artesanal y en pequeña escala desarrollada por afrocolombianos en territorios colectivos de comunidades negras en el Chocó biogeográfico*. Convenio de Donación IDRC-IIAP. 19 de octubre de 2004.
- Ministerio de Minas y Energía. 2010. *Perfil etnoambiental de las comunidades indígenas en zonas carboníferas y estrategia para el desarrollo de proyectos carboníferos en estas zonas*. UPME, [Disponible en: http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/areas/minorias/contenid/minorias.htm] Junio.
- Ministerio de Cultura de Colombia, Dirección de Poblaciones. 2009. *Caracterización y situación actual de los pueblos indígenas*. [Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/index.php?idcategoria=26027>] (consulta: junio 16 de 2010).
- Ministerio del Interior y de Justicia. 2008. *Compendio Legislación Afrocolombiana*. Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Bogotá.

- Observatorio de Territorios Étnicos de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. SF. Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Universidad Javeriana. [Disponible en: <http://www.etnoterritorios.org/mig/map.phtml/>].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). 2006. Reporte sintético del Foro sobre el nexos entre políticas y ciencias sociales. 20 a 24 de febrero. Argentina y Uruguay.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo. 2010. *Informe alterno al quinto informe del estado colombiano ante el comité de derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá: marzo.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2009. Visita del Relator Especial para la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, James Anaya. Bogotá, julio 22 a 27.
- Romero Vidal, Mauricio 2010. Desprotección, estigmatización y despojo: un Estado regional depredador en el norte del departamento del Chocó. En: Churrusca, Cristina; Meertens, Donny (compiladoras). *Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales*. Bogotá: La Carreta Editores, Pontificia Universidad Javeriana, Deusto, Huri-AGE, Aecid.
- Sánchez Botero, Esther; Jaramillo Sierra, Isabel Cristina. 2000. *La jurisdicción especial indígena*. Segunda Edición. Bogotá. Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Imprenta Nacional.
- Sánchez Botero, Esther; Pardo, Angie; Estévez, Carlos. 2010. Situación actual de los pueblos indígenas de Colombia. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá.
- Sánchez, Enrique; Viáfara, Carlos. 2009. Programa de fomento y desarrollo productivo para la generación de ingresos en comunidades afrocolombianas. Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal (mimeo).
- Stavenhagen, Rodolfo. 2010. La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. 8 de enero.

Tierra y conflicto

Parte
3



Fotografía: Ehiro Martín Carvajal.

2011

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Sumario

6

Capítulo

Tenencia de la tierra y desarrollo humano

- > La tierra, un elemento estratégico para el desarrollo humano
- > El conflicto rural y la tierra
- > La estructura de la tenencia de la tierra
- > Estructura de tamaños de la propiedad
- > Propiedad y tenencia femenina de tierras
- > Hacia el desarrollo y la equidad

7

Capítulo

Fracaso del reformismo agrario, lucha por la tierra y conflicto armado

- > Echó raíces la insurgencia armada
- > Fracásó el reformismo agrario y se desestimuló el desarrollo rural
- > Se instaló y prosperó la economía ilegal de las drogas
- > Se multiplicaron los actores armados (paramilitares)
- > La violencia se concentró en civiles y comunidades rurales
- > Se pasó de la lucha por la tierra a la disputa por el territorio
- > Se estigmatizó y diezmó al movimiento campesino

8

Capítulo

Violencia y persistencia del orden social rural

- > Desconocimiento político del campesinado
- > Violencia contra la población rural: lucha por el territorio
- > El desplazamiento forzado y el despojo de tierras
- > Intervención de grupos armados en la política
- > Élités y persistencia política
- > Hacia cambios estructurales en la esfera social rural

9

Capítulo

Efectos del conflicto

- > El despojo y el abandono de tierras: un proceso histórico complejo
- > Desplazamiento forzado: el éxodo de las zonas rurales
- > Hacia la restitución efectiva de tierras



Tenencia de la tierra *y desarrollo humano*

*Se pusieron a talar todo el bosque para un
producto nuevo sembrar.*

*Se olvidaron de plantar papa china,
chontaduro, yuca y la pepa de pan.*

*Y trajeron gentes de otros lugares, pa que
los vinieran a asesorar.*

*Y hoy en lugar de coco, se cosecha coca y en
lugar de amores hay enemistad.*

*En lugar de guasuco se come bazuco y en
lugar de guarapo marihuana dan.*

*Y como consecuencia de esos malos cambios
en nuestro paraíso se acabó la paz.*

La herencia de Timbiquí
Coca por coco
2008

6
Capítulo

L

os problemas de tenencia de la tierra han sido siempre objeto de atención por propios y extraños, y se ha considerado que los conflictos tradicionales en el sector rural están ligados con la estructura de esta tenencia. La concentración de la propiedad rural ha sido característica histórica del sector agrario colombiano, y se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo humano.

En este capítulo se hace un repaso sobre la importancia de la tierra para el desarrollo, su relación con los conflictos, su alta concentración en la década de 2000, la configuración de la tenencia de la tierra por tamaños, y la situación de las mujeres frente a los derechos de propiedad.

A diferencia del concepto de territorio expresado en el capítulo 1, la tierra se ha concebido desde los clásicos de la economía como un recurso natural sobre el cual se aplica el trabajo humano transformándolo en productos. La tierra es el “objeto” de la posesión de una parcela o un predio destinado a la producción, cuyo límite es fijado por el catastro rural. Desde esta perspectiva, la tierra es solo una porción del territorio, y se entiende en una relación con los derechos de propiedad sobre ella.

A. La tierra, un elemento estratégico para el desarrollo humano

Si la estructura agraria se asimila al concepto de tenencia de la tierra, se parte de una visión parcial, dado que la tenencia (relaciones jurídicas con la propiedad) es apenas uno de los componentes o subsistemas constitutivos de las relaciones amplias originadas por la estructura agraria¹. En una sociedad agraria tradicional en la que los factores de modernidad no son dominantes (tecnología, mentalidad empresarial, participación, libertad, democracia, etcétera), y en la que la presencia del Estado es precaria, el problema agrario gira alrededor

Fotografía: Borja Paladini.



¹ Una precisión del concepto de estructura agraria fundamentada en los legados académicos del profesor Antonio García se encuentra en Machado (2003). Esta lectura debe complementarse con las diferentes obras de Antonio García y otros autores latinoamericanos.

de las relaciones sociales originadas en la tenencia de la tierra. En ese tipo de sociedades el control sobre este recurso se expresa en poderes políticos, violencia y desconocimiento de derechos; además, se usa como un bien especulativo.

Una visión diferente surge cuando la modernización² rompe con el poder terrateniente tradicional, y la tierra se utiliza como un bien de inversión y un activo productivo, en lugar de un bien para la especulación y la generación de rentas institucionales y de poder político. En la sociedad colombiana se encuentran estructuras agrarias atrasadas, modernas y en transición; de manera que la relación tierra-conflicto y tierra-poder político es diferenciada según el tipo de sociedades agrarias, o los órdenes sociales en los que se gestan y desarrollan³.

Se consideran como elementos básicos constitutivos de la estructura agraria:

- a. La estructura de la tenencia de la tierra.
- b. El uso productivo de los recursos (los conflictos de uso del suelo).
- c. Las relaciones laborales y sociales.
- d. Las relaciones con el mercado.
- e. Las relaciones con la política (el sistema político) y con el Estado (política pública).

Una comprensión más integral de la naturaleza de la estructura agraria requiere de información no disponible en el país. Se carece de estadísticas ciertas y completas sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural, y son escasos los datos que faciliten el conocimiento de su situación real: quiénes son los dueños de las tierras, cómo las usan, dónde están, de qué calidad son las utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina; cuáles están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos, cuáles han sido despojadas, cuáles están en grados críticos de deterioro y deberían sacarse de la producción para recuperarlas, y cómo se relacionan las fuentes de agua con las tierras de uso productivo, entre otros factores. El país no tiene un sistema articulado de administración de la propiedad rural que maneje la información básica para analizar con exactitud la problemática de tierras y en consecuencia diseñar políticas adecuadas.

En países como Colombia, la tierra no es solo un factor de producción o un activo de inversión; también sigue siendo una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por esas razones, el vínculo entre el acceso a ella y el desarrollo es multidimensional y complejo (De Janvry y Sadoulet, 2005). Eso también explica por qué se generan diversos conflictos y luchas por poseerla.

La tierra en Colombia representa un caso especial en América Latina con varias connotaciones: es un factor de producción y un modo de vida; desempeña un papel rentístico y de especulación; también se ha convertido en un instrumento de la guerra (Reyes, 2009)⁴, del lavado de activos del narcotráfico, y además genera poder político ligado a la violencia ejercida por grupos armados ilegales.



La concentración de la propiedad rural **ha sido característica histórica del sector agrario colombiano**, y se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo humano, al igual que la utilización inapropiada de la tierra.

² Desde el punto de vista económico, se entiende por modernización el proceso mediante el cual se utilizan la ciencia y la tecnología para el manejo y uso de los recursos naturales, se intensifica el uso del capital (maquinaria y crédito), el país se urbaniza y avanza en los procesos de industrialización y creación de valor agregado, la agricultura se diversifica y se intensifican las relaciones con los mercados y el uso del trabajo asalariado.

³ El concepto de orden social está desarrollado en North, Wallis y Weingast (2009).

⁴ Alejandro Reyes (2009), por ejemplo, plantea que la propiedad rural llegó a ser una función de la seguridad en manos de ejércitos privados. Es decir, durante el conflicto la tierra llegó a perder su función social, que fue reemplazada por la función de seguridad de los alzados en armas y de las mafias del narcotráfico.

Con el fracaso de la reforma agraria, Colombia desaprovechó la oportunidad de posicionar a la tierra como un factor productivo al servicio y progreso del campesinado y del resto de la sociedad, y de una clase media rural (recuadro 6.1). Al no modificar la estructura de su tenencia, permitió que su uso siguiera distorsionándose, se acentuaran los enfrentamientos y se utilizara como instrumento del conflicto armado interno, con la consecuente profundización de los problemas de acceso. A su vez, la política de mercado subsidiado de tierras ha desconocido la situación creada por las respectivas disputas, dejando incólumes los elementos para que la tenencia siga constituyéndose en una fuente de malestar social y de baja productividad.

Existen varias razones para que la estructura agraria en Colombia se haya convertido en un obstáculo al desarrollo, entre ellas:

- a. Al impedir el acceso libre a la tierra, la producción, la inversión y el ahorro se restringen y el crecimiento es bajo; ello obstaculiza superar la pobreza y mejorar los niveles de vida de los habitantes rurales.
- b. El conflicto de uso del suelo y la ganadería extensiva impiden generar suficiente empleo para ocupar la mano de obra rural existente, no facilitan el aumento del ingreso rural, y mantienen altos niveles de pobreza y miseria. Todo lo cual se traduce en la baja competitividad del sector agropecuario y se restringe la oferta alimentaria.
- c. El control de las mejores tierras o de las ubicadas en corredores estratégicos, por parte de unos pocos propietarios o de actores armados ilegales, restringe la democracia, la libertad y el libre movimiento de la población rural.
- d. Una estructura muy concentrada de la tenencia de la tierra genera innumerables conflictos sociales con los sectores que se la disputan en sociedades con altos desequilibrios sociales y económicos, como Colombia. Además, alimenta la migración hacia zonas de frontera donde la población se incorpora a la producción de cultivos de uso ilícito, como una alternativa atractiva de subsistencia que destruye recursos naturales valiosos y dando lugar a conflictos con el Estado.

Fotografía: Claudia Rubio.



- e. El poder político local fundamentado más en la posesión de tierras impide la modernización y actualización del catastro rural, así como el pago de mayores tributos para el desarrollo de las mismas regiones y el logro de convergencia rural-urbana.
- f. Cercena las posibilidades de desarrollo de la cooperación y del capital social rural, y de unas relaciones más horizontales entre actores del sector.
- g. Impulsa flujos migratorios hacia áreas urbanas incapaces de generar fuentes de empleo e ingresos dignos.

En síntesis, la estructura de la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano. Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado.

La tierra es esencial para la supervivencia y el desarrollo del campesinado, y no son suficientes las dinámicas del sector rural no agrícola para garantizar empleos e ingresos a los campesinos pobres. La solución definitiva tampoco es la incorporación a los mercados competitivos y las exportaciones no tradicionales de algunos sectores campesinos que pueden convertirse en pequeños empresarios. Como lo indica Kay (2006), en el modelo actual solo una minoría está en capacidad de transitar ese camino por las limitaciones técnicas, tecnológicas, financieras, de mercadeo, organización, y otras.

También la experiencia de América Latina muestra que si bien el acceso a la tierra es necesario para reducir la pobreza rural, acceder al capital llega a ser igualmente importante para asegurar la competitividad de la agricultura familiar campesina, si se acompaña con un adecuado suministro de bienes públicos de calidad (Kay, 2006). En particular, el acceso a la tierra aumenta las oportunidades y capacidades de los pobladores rurales si se realiza en un ambiente de libertad y democracia.

En un contexto de globalización y desregulación de la economía en el que el Estado interviene poco, a algunos les resulta inapropiado hablar de reforma agraria para resolver el acceso del campesinado a la tierra. Sin embargo los postulados convencionales de la reforma agraria, recordados por Griffin, Khan e Ickowitz (2002), así como las visiones más contemporáneas señaladas por Lipton (2009) y Berry (2010) indican que la redistribución de la tierra conduce a una mayor eficiencia, reduce la pobreza y mejora la equidad. Estos autores resaltan las ventajas de la pequeña propiedad sobre la grande y, por tanto, la importancia de que el Estado implemente políticas para fortalecerla.

Sin embargo, los intentos de reforma agraria han fracasado por muy diversas razones (Machado, 2009) y la opción del acceso a la tierra vía mercado con subsidios a la demanda para pequeños productores, tampoco ha sido eficaz en medio de un mercado de tierras con grandes imperfecciones y un Estado incapaz de ofrecer los elementos complementarios para el desarrollo rural. A ello se agrega la visión oportunista de propietarios que buscan vender tierras de no muy buena calidad a precios altos, y la corrupción en entidades públicas encargadas de administrar el proceso; además de la avidez de renta de los grupos emergentes.



En la sociedad colombiana se encuentran estructuras agrarias atrasadas, modernas y en

transición; de manera que la relación tierra-conflicto y tierra-poder político es diferenciada según el tipo de sociedades agrarias, o los órdenes sociales en los que se gestan y desarrollan.

> Continúa pág. 186



RECUADRO 6.1

“No te metas con nuestra tierra”*

Era el año 1961. En los países de América Latina se difundió el programa Alianza para el progreso con el que el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy promovía la reforma agraria como antídoto contra la experiencia cubana. En Colombia, tras una década de confrontación armada partidista, se consolidaba el experimento de alternación del Frente Nacional. Alberto Lleras Camargo, quien iniciaba su tercer año de gobierno, le encargó la tarea de redistribución rural a su primo (lejano), Carlos Lleras Restrepo. Este último venía de ser escogido por el Congreso de la República como primer designado a la Presidencia de la República, un cargo que antes de 1991 correspondía a lo que hoy conocemos como vicepresidente.

Lleras Restrepo emprendió la tarea con desbordado optimismo. “Me juego entero mi prestigio y mi vida política por la reforma agraria”, afirmó durante la inauguración de los debates sobre la reforma. Los ataques de todas partes no se hicieron esperar.

El primer golpe provino del llamado “laureanismo”, un subgrupo del Partido Conservador dirigido por Álvaro Gómez. Su propio padre, retirado para entonces de toda actividad política, hizo una excepción para pronunciarse contra la reforma. En una alocución radial el expresidente calificó el proyecto de reforma de “llamamiento a una vulgar demagogia amenazando los capitales de quienes han consagrado al desarrollo del campo su inteligencia y su esfuerzo”. Para Gómez no existía en Colombia problema alguno de concentración de la tierra, pues había numerosos

pantanos por colonizar. “Si quieren que haya tierra para los campesinos el país tiene abundantísimas tierras para los campesinos (...) son pantanos, pero si se secan pueden redistribuir ahí lo que se quiera, sin perjudicar a ningún propietario legítimo”, propuso.

Los senadores de tendencia “laureanista”, Gilberto Arango Londoño, Hugo Escobar y José Vicente Lafaurie, no esperaron siquiera a conocer el proyecto de ley para proclamar que la reforma sería utilizada por el liberalismo para expropiar las tierras de campesinos conservadores. Durante el tránsito del proyecto en el Congreso el grupo de parlamentarios se resistió a la expropiación legal de tierras, a la que calificaban de “atropello” y “confiscación anticonstitucional”.

Pero los golpes más duros los propinó el propio liberalismo. El senador liberal por el Magdalena, Pedro Castro Monsalvo, se opuso radicalmente al proyecto, tras afirmar que la redistribución agraria no era indispensable. Castro trató de desviar el debate alegando que el Estado debía construir urgentemente colegios, vías y hospitales, mas no inmiscuirse en la tradicional repartición de tierras del departamento. Otro de los detractores fue el representante a la Cámara por Magdalena, José Ignacio Vives Echeverri. Tanto Vives –miembro del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL)– como Castro Monsalvo y Lafaurie rechazaban la interferencia de Lleras en su departamento (que para entonces agrupaba también a Cesar y La Guajira).

Los debates fueron virulentos. Encabezando la defensa de la





reforma se encontraban el ministro de Agricultura, Otto Morales Benítez; el senador liberal, Raúl Vásquez Vélez, y el senador conservador, Guillermo León Valencia. Los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* asumieron también una férrea custodia tanto del proyecto –que creían trascendental para evitar el camino del comunismo y la revolución– como del mismo Lleras Restrepo, al que consideraban el más indicado para llevar a cabo la difícil tarea de redistribuir. “Existe la conciencia de que si no se hace la reforma por las vías de la ley pueden sobrevenirle a la república males sin cuento, como ya ha ocurrido en otras naciones americanas”, sentenció el editorial de *El Tiempo*, el 9 de diciembre de 1960.

Pese a esos apoyos, el grupo de congresistas detractores continuó atacando. A través de los editoriales de *El Siglo*, se acusó a Lleras Restrepo de promover la reforma para obtener beneficios personales mediante la expropiación a terratenientes conservadores. A esto se sumó la ofensiva emprendida por la Sociedad de Agricultores del País (SAC), que amenazó con demandar la Ley de Reforma Agraria, tan pronto fuera aprobada (lo que efectivamente sucedió meses después).

Como respuesta a la oposición, Lleras Restrepo emprendió, a mediados de 1961, una agresiva gira por los municipios del norte del país, durante la cual advirtió a los campesinos sobre la urgencia de amparar la reforma. “Los campesinos deben estar alerta para defender la reforma agraria”, afirmó Lleras Restrepo a su paso por Mompo, mientras una multitud lo ovacionaba. Sus visitas a Santa Marta y Valledupar fueron particularmente tensas, pues mientras se registró la concurrencia y

entusiasmo de pobladores, las élites políticas le hicieron sentir que no era bienvenido.

En los Anales del Congreso del 28 de noviembre de 1961 reposan algunos de los impresos que fueron pegados en las paredes durante la visita de Lleras Restrepo. En uno de ellos se lee que los miembros del Concejo de Santa Marta, liberales como conservadores, protestan por la forma en la que el adalid de la reforma “desorienta a la opinión pública y enerva los destinos del pueblo colombiano”, e interpretan su presencia en el departamento como un “desafío”. Otro de los panfletos, bastante más explícito, anuncia su muerte. “Carlos Lleras Restrepo ha muerto y el liberalismo del Magdalena lamenta su desaparición” se lee en el afiche, que imita un anuncio de funeraria e invita a las exequias del funcionario.

Alguno consiguió llevar los afiches al Congreso, en Bogotá, y logró incluso que el falso aviso fúnebre fuera impreso de manera clandestina en el órgano de difusión del parlamento. Así, aquel mes de noviembre, Lleras Restrepo se encontró por todas partes con la noticia de su muerte.

Con ese comienzo no es de extrañar que la reforma de 1961 fracasara y que la de 1968, hecha por el mismo Lleras Restrepo desde la presidencia de la república, despertara una oposición todavía más implacable.

Exactamente cincuenta años después, tras dos reformas fallidas y una contrarreforma exitosa hay quienes siguen recibiendo las mismas amenazas, en un país en el que la defensa del latifundio catalizó todo tipo de tragedias.



Tatiana Acevedo

Periodista

* Este relato fue publicado originalmente en el diario *El Espectador*, en abril de 2011. Para su publicación en este Informe, la autora incorporó algunos episodios y testimonios.

Viene de pág. 183 >



B. El conflicto rural y la tierra

Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado.

En Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. Su articulación constituye lo que puede denominarse un conflicto rural mayor, que es la gran sombrilla de ambos. El tema de las tierras está asociado principalmente con el primero, mientras que el segundo lo está más con el territorio, el control de la población y de la institucionalidad pública para la extracción de rentas. Los protagonistas del conflicto armado son la guerrilla, los paramilitares, la Fuerza Pública en disputa por el ejercicio de soberanía sobre territorios y población.

El conflicto agrario y el armado terminan relacionándose en la medida en que la tierra se convierte en un instrumento de la guerra y de la disputa por el territorio. Por ello, es objeto de expoliación y despojo por vías de hecho, o mediante la utilización ilegal de instrumentos jurídicos, en tanto que el territorio es objeto de control, dominio y violación de derechos de las comunidades.

Por otra parte, como se observa en el diagrama 6.1, el conflicto agrario tiene dos expresiones⁵: una es la deuda social y política del Estado y la sociedad colombiana con el sector rural; la otra son los diferentes conflictos por la tierra, cuyo corazón es la disputa por los derechos de propiedad. La deuda social y política es histórica y permanece irresoluta hasta ahora; se expresa en brechas e inequidades entre lo urbano y lo rural y entre grupos sociales, como se indicó en el capítulo 2. El conflicto agrario expresa igualmente la falta de reconocimiento de lo rural como estratégico para el desarrollo, lo que se ha traducido en una inadecuada utilización de su potencial productivo y de los recursos humanos disponibles.

El conflicto por la tierra en Colombia asume formas violentas cuando algunos de los actores en disputa, utilizan las armas o la violencia para apropiarse de derechos que no les pertenecen o defender los que tienen, frente a actores armados que pretenden vulnerar derechos considerados legítimos y que el Estado no defiende ni garantiza, tal sería el caso de terratenientes que han usado ejércitos privados para proveer su propia seguridad, o para apropiarse de tierras.

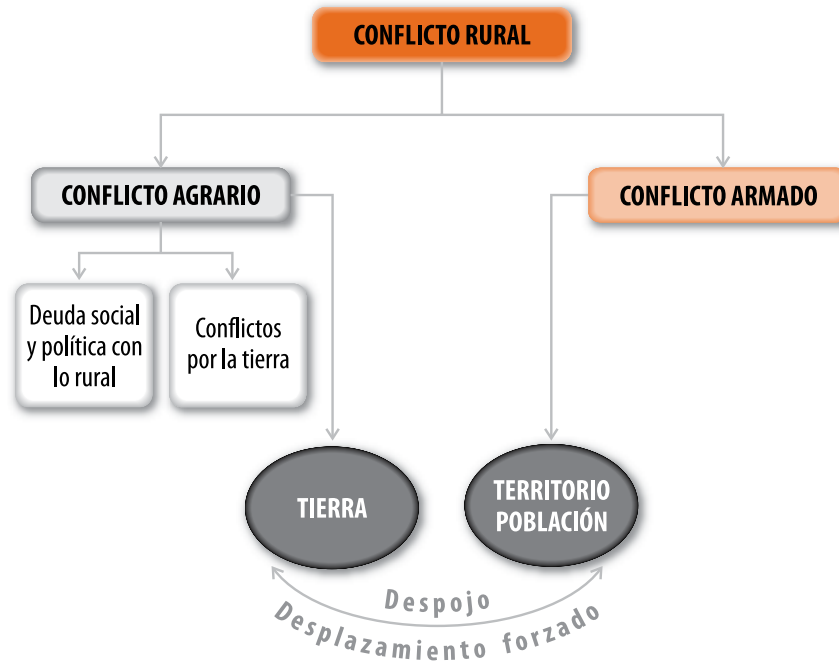
1. De la tierra “pal que la trabaja” al territorio “porque lo necesito”

La visión común sobre el conflicto agrario en el sector rural tiene una expresión que pudiera llamarse estilizada. Ella fija solo en la tierra el corazón del conflicto y la violencia; un ejemplo es esta afirmación compartida por muchos:

⁵ Manifestaciones de ese conflicto han sido la discriminación del gasto público sectorial en contra de campesinos y comunidades, la falta de reconocimiento del valor estratégico del sector rural para el desarrollo, unas políticas sesgadas a favor de ciertos grupos sociales y empresariales, la precariedad de la presencia del Estado en las zonas rurales, la inestabilidad y discontinuidad de las políticas públicas rurales, la debilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la toma de decisiones frente a otros ministerios, la falta de una visión integral en el Estado sobre el desarrollo rural y las protestas campesinas, entre otras.

DIAGRAMA
6.1

El conflicto rural



Fuente: elaboración INDH 2011.

[...] El corazón de la violencia colombiana es la lucha por despojar a los campesinos de la tierra y los recursos a favor de una casta de grandes propietarios rentistas, que a la vez controlan la máquina de compraventa electoral y las burocracias regionales, que devoran el dinero de la comunidad y la mantienen en el atraso (Reyes, 2008: 27).

Como puede inferirse, se refiere al conflicto clásico por la tierra entre campesinos y terratenientes; pero como se indica a continuación, existen varios tipos de conflictos sobre la tierra que requieren contextualizarse y analizarse en sus ámbitos regionales y nacionales.

Los diferentes conflictos por tierras se yuxtaponen en muchas regiones, configurando procesos de una gran complejidad en la solución del problema agrario. Son de diversos orígenes, generan relaciones múltiples, y tienen dinámicas y lógicas diferenciadas. Pueden tipificarse en cinco grupos, pero dentro de cada uno de ellos existen modalidades diversas:

- El conflicto tradicional e histórico por el acceso a la propiedad rural entre campesinos poseedores de poca tierra o sin tierra, con los terratenientes (grandes propietarios), simbolizado en la consigna “la tierra pal que la trabaja”. Este conflicto es recurrente e irresoluto en Colombia.
- La disputa por la apropiación de la tierra que tienen los grandes inversionistas nacionales y extranjeros con pequeños, medianos y grandes propietarios, y poseedores de derechos de propiedad rural y con las tierras del Estado. Tiene como fin el desarrollo de grandes proyectos, sea de alimentos, materias primas, agrocombustibles, o para la explotación de

recursos del subsuelo (minería, carbón, etcétera) y la apropiación de fuentes de agua, biodiversidad y bosques. En esa disputa, el campesinado vende la tierra y sus mejoras atraído por buenos precios, o es desplazado y sacado de sus posesiones a través de mecanismos de mercado, presiones, amenazas y violencia. En algunos casos es invitado a participar en el negocio mediante alianzas productivas, el arrendamiento de su tierra o la concesión de su usufructo a cambio de un pago.

- c. La contienda histórica de los indígenas por la recuperación de tierras para reconstruir sus territorios, que son el signo de su propia existencia. En esa lucha se enfrentan tanto con los propietarios medianos y grandes especialmente, como con el Estado poseedor de baldíos y de zonas de reserva, y también con campesinos (mestizos) y comunidades afrocolombianas que coinciden en sus territorios.
- d. La lucha de las comunidades afrocolombianas para obtener el reconocimiento estatal de los derechos colectivos sobre el territorio y su uso, y defender la tierra y el territorio de otros actores que buscan apropiárselos y sacarlos de sus espacios. Hay un conflicto por la intervención de esos territorios por parte de actores armados ilegales e inversionistas para explotar los recursos allí disponibles; además de contiendas con comunidades indígenas o resguardos limítrofes.
- e. Y el nuevo y más contemporáneo conflicto entre los propietarios, poseedores, ocupantes de baldíos y tenedores, por lo general campesinos y medianos productores, que son despojados de la tierra y desplazados, especialmente por grupos armados ilegales y las élites aliadas, usando la violencia, la coerción y las figuras jurídicas. También se incluyen en esta categoría las presiones y compras de tierras por el narcotráfico, que terminan sacando del campo a los campesinos y demás propietarios de derechos. El proceso de compras masivas de tierras llevado a cabo por inversionistas a través del mercado, que contiene elementos de



presión, amenazas y aprovechamiento de condiciones de mercado (información y precios) así como de la gran vulnerabilidad de los poseedores de derechos en zonas de alta intensidad de conflicto, es también parte constitutiva de este tipo de enfrentamientos. En este caso igualmente se presenta conflictividad entre los despojados y los nuevos pobladores que llegan a explotar o apropiarse de las tierras abandonadas o despojadas, impulsados por grupos interesados en mantener el control sobre esas poblaciones y los territorios donde se ubican.

En este último tipo de conflictos se relacionan los intereses por la tierra de unos actores con los intereses por el control del territorio y la población por parte de otros. Por ello se da la relación entre ambos conflictos y la tierra termina siendo un instrumento del control del territorio y, por ende, objeto de despojo.

El conflicto histórico por la tierra no ha sido exclusivo de Colombia o América Latina; se encuentra en todas partes. Basta recordar el significado que tuvieron los cercamientos (*enclosures*) en Inglaterra en el siglo XVIII como una revolución de los ricos contra los pobres, cuando se convirtieron tierras de labranza en pastos para ovejas. Karl Polanyi (1989) describió muy bien ese proceso, al igual que Tomás Moro (2000) entre muchos otros (recuadro 6.2). Sus afirmaciones puestas en el contexto colombiano llevan a pensar que aquí también se produjo una revolución de los terratenientes contra los campesinos mediante el cerramiento de una extensión apreciable de tierra dentro de la frontera agropecuaria con ganadería extensiva, sustrayendo casi 18 millones de hectáreas de aptitud para producción agrícola y forestal. Las grandes plantaciones también contribuyeron en ese proceso.

La revolución del alambre de púas en la ganadería no se hizo para avanzar en la modernización, y más bien ha significado: el despoblamiento de vastas zonas rurales donde los habitantes no tienen posibilidades de acceso a la tierra; una escasa generación de empleos e ingresos; la deforestación y sedimentación de los ríos y reservorios de agua; el secamiento de humedales, lagunas y ciénagas que son el albergue natural de los excesos de lluvias; la compactación del suelo; la erosión de las riberas de los ríos, y en general la acumulación de tierras como un bien de valorización a costa de la pobreza del campesinado. Esa revolución ha significado una migración constante hacia centros urbanos y ciudades, y hacia la periferia de la frontera agropecuaria; y además está manchada de violencia, atropellos, irrespeto de derechos humanos, despojos, desplazamientos forzados y apropiaciones ilegales de tierras. Esa revolución en Colombia contribuyó a perpetuar el orden social rural⁶.

En la época más contemporánea, los conflictos por la tierra se inscriben en tres momentos y procesos claramente definidos, que a su vez se juxtaponen y están contextualizados en el análisis del conflicto armado recogido en los capítulos 7 y 8: (a) el reformismo agrario y el movimiento campesino liderado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); (b) la derrota del movimiento campesino y de la propuesta de modernización del Partido Liberal, y el posiciona-



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

⁶ Es importante tener en cuenta en esta consideración que existen ganaderías especializadas tanto de leche como de carne que no deben incluirse en el concepto de ganadería extensiva, pues hacen un buen uso de la tecnología y demás recursos productivos dentro de la lógica de criterios empresariales, aunque no necesariamente están exentas de causar problemas ambientales. De igual modo, los pastos que usan los minifundistas y pequeños productores no necesariamente pueden considerarse todos en la categoría de ganadería extensiva.

miento del narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas en la disputa por el territorio a partir de los años 1980; (c) el proceso de recuperación de tierras de los despojados durante el conflicto, apoyado en la propuesta de modernización del gobierno de Juan Manuel Santos.

En el primer proceso, la consigna de la lucha por la tierra comandada por los campesinos, “la tierra pal que la trabaja”, expresa el conflicto tradicional entre estos y los terratenientes por la apropiación del recurso. Tal disputa tiene antecedentes históricos remotos y su principal manifestación nacional fueron las luchas agrarias de los años 1920 y 1930, y luego el movimiento campesino liderado por la ANUC y las tomas de tierras que esa organización promovió en todo el país en los inicios de los años 1970 (LeGrand, 1988; Machado, 2009; Fajardo, 1984; Bejarano, 1983; Molano, 1987 y 1989; Reyes, 1976 y 1987; Gilhodes, 1972; Fals Borda, 1975; Zamosc, 1984; PNUD, 2003).

Al entrar la década de 1980, y de allí en adelante, la lucha histórica por la tierra se mantiene de bajo perfil con el repliegue del movimiento campesino ocasionado por el conflicto y las políticas públicas. La arremetida de los terratenientes y la intensidad del conflicto hacen que las organizaciones campesinas posicionen en sus reivindicaciones otros aspectos, como la defensa del derecho a la vida y el reclamo por presencia estatal en las sociedades rurales, sin dejar el reclamo por la tierra (Salgado y Prada, 2000). No es el campesinado el que desata el conflicto, él pasa a ser la víctima y declina por el momento su lucha nacional por la tierra.

A finales de los años 1970 desaparece el movimiento campesino de carácter nacional que lideraba la ANUC; los campesinos mantienen organizaciones con intentos de reconstrucción pero sin fuerza, y permanecen a la defensiva de los grupos violentos. En otros casos deben enfrentar la represión y persecución que realizan de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado bajo el concepto de que estas organizaciones son auxiliadoras de la guerrilla. El campesinado como víctima del conflicto entre paramilitares, guerrillas, narcotráfico y Estado, y de la avidez

RECUADRO 6.2

Conflicto clásico por la tierra

Para que uno de estos devoradores insaciables –inexplicable y atroz peste del pueblo– pueda cercar una serie de tierras unificadas con varios miles de yugadas, ha tenido que forzar a sus colonos a que le vendan sus tierras. Para ello, unas veces se han acercado con engaño, otras les han cargado de injurias y otras los han acorralado con pleitos y vejaciones. Y así tienen que marcharse como pueden, hombres, mujeres, maridos, esposas, huérfanos, viudas, padres con hijos pequeños, familias más numerosas que ricas, pues la tierra necesita muchos brazos.

Fuente: Moro, Tomás. 2000. *Utopía*. Argentina: Clásicos de Bolsillo, Longseller, 42-43.

Los señores y los nobles cambiaban completamente el orden social y quebrantaban los viejos derechos y costumbres,

utilizando en ocasiones la violencia y casi siempre las presiones y la intimidación. En sentido estricto, robaban su parte de los bienes comunales a los pobres y destruían las casas que estos, gracias a la fuerza indoblegable de la costumbre, habían considerado durante mucho tiempo como algo que les pertenecía a ellos y a sus herederos. El tejido de la sociedad se desgarraba; las aldeas abandonadas y las casas en ruinas constituían un buen testimonio de la violencia con la que la revolución arrasaba, poniendo en peligro las defensas del país, devastando sus pueblos, diezmando su población, convirtiendo en polvo una tierra agotada, hostigando a sus habitantes y transformándolos, de honestos labradores que habían sido, en una turba de mendigos y ladrones.

Fuente: Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Las ediciones de la Piqueta (99) 71-72.

de grupos emergentes por la acumulación de tierras, no tiene cómo plantear una lucha por la tierra. El conflicto deriva en una disputa por el control del territorio entre los grupos armados ilegales y el Estado. El territorio se lo disputan quienes lo necesitan para la guerra y el enriquecimiento ilícito, frente a la defensa legítima que hace de él, el Estado.

Desde los inicios de los años 1980 y hasta el presente, el conflicto armado interno no tiene como corazón la lucha por la tierra entre campesinos y terratenientes. Esa pugna histórica es subsumida por la que mantienen con las poblaciones los actores armados (señores de la guerra) por el control del territorio, impulsados en buena medida por el negocio del narcotráfico. A su lado subsisten los distintos enfrentamientos por la tierra entre diferentes actores que terminan relacionándose con el conflicto armado en los territorios, con sus historias, la institucionalidad territorial y los sistemas políticos. La lucha por la tierra se convierte en un proceso variopinto en el que participan muchos actores e intereses. Ni los paramilitares, ni las guerrillas, ni el Estado ni los terratenientes defienden los derechos de propiedad de los campesinos y de los grupos étnicos que devienen en las víctimas.

Así, la evolución del conflicto entre grupos armados (paramilitares, guerrilla y narcotráfico) y su enfrentamiento con el Estado (excepto en el caso del paramilitarismo), va derivando en la lucha por el territorio, el control de la población, la captura de las entidades públicas locales y regionales, el acceso al poder político, la captura de rentas de todo tipo (avidez de renta) y el involucramiento acelerado en el negocio del narcotráfico de todos los grupos al margen de la ley.

En resumen, no ha desaparecido el conflicto por la tierra y este se combina y articula con el conflicto por el territorio. Ello hace de gran complejidad el problema agrario y relleva la necesidad de avanzar en el conocimiento de las realidades regionales, en particular el papel de las élites y su articulación con el Estado y los señores de la guerra, para tener aproximaciones más precisas del fenómeno. Hacerlo evitaría la generalización y el encajonamiento de la relación tierra-conflicto en el molde del conflicto histórico por la tierra en Colombia⁷. La Defensoría del Pueblo (2010) hace una descripción de las diferentes modalidades del conflicto por la tierra en el departamento de Córdoba, que sustenta las precauciones que se han de tener sobre las generalizaciones (recuadro 6.3).

La idea de que todos los conflictos rurales tienen su origen en la tierra, requiere revisarse para contextualizarla y discutir tipologías de conflictos. De los planteamientos anteriores se deriva que la consecución de la paz en Colombia pasa por la solución de los conflictos por la tierra; pero ello es condición necesaria mas no suficiente. Resolverlos es un imperativo de la política pública y representa una ayuda significativa para intervenir y solucionar el problema agrario, y avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida rural y la disminución de la vulnerabilidad de sus pobladores.

C. La estructura de la tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos. Su actual estructura es el resultado de procesos

⁷ Uno de los temas que la academia tiene para aclarar es la relación entre el conflicto armado y los conflictos por la tierra, pues ella no es siempre tan clara. Un ejemplo notorio de búsqueda de esa relación es el reciente trabajo de Vásquez, Vargas y Restrepo (2011).

históricos que han conducido a consolidar una alta concentración de la propiedad rural, la cual no ha sido alterada por el conflicto; en cambio se ha reforzado con el proceso de expoliación y compra de terrenos por parte del narcotráfico. De manera que el país enfrenta un reto de gran magnitud para cambiar esa estructura y abrirle caminos al desarrollo.

La tenencia se refleja en el catastro rural que registran los predios, sus tamaños y sus dueños, con excepción de los fundos, que se mantienen informales, sin títulos de propiedad.

Existen cinco factores técnicos que es necesario contemplar para entender la complejidad de los procesos que ayudan a mantener la desigual y muy alta concentración de la tenencia de la tierra en Colombia; son ellos: (a) desactualización del catastro rural, (b) poco avance en la relación catastro-registro, (c) modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, (d) seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea, y (e) atrasos en información y deficiencias en su acceso. Estos aspectos se explican a continuación.

1. Estado de la actualización catastral

Las limitaciones de información sobre tenencia de la tierra no permiten reconstruir su evolución desde varias décadas atrás. La única información consistente disponible proviene del

> Continúa pág. 194

RECUADRO 6.3

Conflicto de tierras en Córdoba

Los vacíos legales en la tenencia de la tierra han facilitado la apropiación y desalojo de los campesinos e indígenas por actores armados al margen de la ley, grandes propietarios y sectores económicos que explotan los recursos naturales de la región. Además de las siete tipologías de despojo de la tierra definidas por Conret*, la Defensoría del Pueblo encontró en este departamento:

- Desalojo de campesinos por parte de las antiguas Auto-defensas Unidas de Colombia, algunas veces mediante quema de sus viviendas (caso de la finca Costa de Oro en Tierralta).
- Desplazamientos causados por la llamada “Casa Castaño”, que se apoderó de los predios y puso allí “gente de ellos”, pero a quienes luego Mancuso les ordenó salir para introducir gente suya (caso de la finca Costa de Oro en Tierralta).
- Tierras entregadas por el gobierno a campesinos que fueron compradas por las antiguas AUC, bajo amenaza, compras forzadas o bajo presión (por ejemplo, la finca El Tronco, en Tierralta).
- Asesinatos de personas y masacres que obligaron a sus familias a vender y que también causaron desplazamientos de comunidades enteras (caso del predio Montercarlo, en Abibe, y la región del Manso, en Paramillo).
- Las FARC desplazaron de la parte alta del Sinú a varias familias (predios Simón, Palestina y La Gloria).
- En varios sitios estratégicos para los diferentes actores armados ilegales, las comunidades asentadas y que no se han desplazado son objeto de amenaza constante (predio Pica Pica, en Montelíbano). Otras comunidades han salido por miedo a las constantes amenazas (Caso de El Palmar, en el alto San Jorge).
- Algunos campesinos beneficiados por el Incora han vendido a una o varias personas las tierras adjudicadas (caso del predio Santa Helena, corregimiento La Rica, Puerto Libertador), con concentración de UAF.
- Familias beneficiarias de tierras por parte del Incora que no pudieron establecerse por razones de seguridad, ya que eran señaladas de ser colaboradoras de actores armados (caso de algunas familias del predio El Quindío).
- Asesinato de líderes, hombres o mujeres, de las comunidades que han abogado por la recuperación y acceso a las tierras por parte de los campesinos (casos de Yolanda Izquierdo en 2007 y Ana Isabel Gómez en 2009**).



Fotografía: Emilio Marín Carvajal.

- Embargos y desalojo mediante procesos ejecutivos por parte del Incoder (caso del predio El Quindío).
- Compra ilimitada de las tierras de la población desplazada por parte de una sola persona (se ha mencionado el caso de la señora Paternina, en Montelíbano, que está comprando predios a los desplazados).
- Indígenas amenazados o asesinados y desplazamiento de la comunidad (resguardo Quebrada Cañaveral).
- Proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales, que afectan los territorios indígenas, desmejoran su calidad de vida y ponen en riesgo su seguridad alimentaria (caso de la hidroeléctrica de Urrá, Cerromatoso, explotación de carbón).
- Entrega de parcelas en un mismo predio a desplazados y desmovilizados, lo cual genera riesgo a toda la comunidad (caso del predio Las Catas en Ayapel).
- Desplazamiento por enfrentamiento entre los diferentes grupos armados en los territorios en donde ejercen control (esta situación se está presentando en algunas veredas de Tierralta, Montelíbano, Uré y Puerto Libertador, en la zona de Paramillo).
- Cumplimiento de los plazos de los contratos de comodatos para la explotación de predios de la nación, sin que el Incoder los haya renovado y sin que tampoco se hayan entregado los predios a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (caso del predio Sitio Nuevo).
- Acciones del gobierno para controlar la presencia de grupos ilegales y la ejecución de la política de erradicación de los cultivos de uso ilícito –fumigación y erradicación manual–.
- Falta de reconocimiento de la condición indígena del pueblo zenú, para aquellos miembros de la comunidad que se encuentran residiendo fuera del resguardo de San Andrés de Sotavento, lo cual ha implicado que actualmente los diferentes cabildos indígenas zenú no posean tierra, no cuenten con medios para trabajar y padezcan una crisis alimentaria (Planeta Rica, La Apartada). En la actualidad, los grupos armados ilegales posdesmovilización de las auc, no permiten que los indígenas que trabajaban en las fincas puedan continuar haciéndolo, pues restringen su entrada. Asimismo, han impedido en varias ocasiones que los indígenas puedan pescar.

* MADR. Programa de consultas en recuperación de tierras (Conret, 2008). Las siete tipologías definidas son: desplazamiento de propietarios, transferencia forzada de dominio, ventas falsas, desplazamiento de poseedores, desplazamiento de ocupantes, informalidad de la propiedad y el tipo “varios”.

** La líder Yolanda Izquierdo era desplazada que trabajaba por las víctimas de la violencia en la margen izquierda del río Sinú, en la zona urbana de Montería. Ana Isabel Gómez Pérez fue asesinada el 14 de abril de 2009, en el sitio conocido como El Minuto, zona rural del municipio de Los Córdoba. Ella lideraba un grupo de 148 familias desplazadas que reclamaban tierras en la zona en donde hasta 2004 mandó Freddy Rondón Herrera, alias “el Alemán” (*El Meridiano de Córdoba*, 17 de abril de 2009).

Fuente: Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial 058. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Bogotá, diciembre 29 de 2010.

Viene de pág. 192 >

ejercicio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes (IGAC-CEDE) para elaborar el “Gran atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”, que comprende el periodo 2000-2009, y datos sobre Antioquia para el periodo 2004-2009⁸. Estos datos no pueden compararse con los censos agropecuarios de 1960 y 1971, porque la información no es compatible.

En el año 2009 en Colombia estaban registrados 13,6 millones de predios, de los cuales 3,7 se clasificaban como rurales. En 2010 estos últimos crecieron 1,8% anual, en tanto que los urbanos lo hicieron en 2,6% (IGAC, 2009)⁹.

El catastro rural tiene atrasos significativos en materia de actualización¹⁰. De los predios registrados en todo el país en el año 2009, el 52,8% estaban actualizados, el 44,3% desactualizados y el 2,9% no tenían formación catastral (IGAC, 2009).

La desactualización del catastro rural es un problema nacional, pues cubre a todos los departamentos sin excepción. Y ello significa menos recursos para los municipios que cobran el impuesto predial por ley, con tarifas que tienen como techo el 16 por mil, pero cuyos promedios efectivos no superan el 3 por mil. Esta desactualización tiene varias explicaciones, unas de carácter histórico, financiero e institucional, y otras de carácter político.

Explicaciones históricas porque el país no ha concebido el catastro desde su creación como un instrumento estratégico y de información para el desarrollo, y por tanto no le ha asignado los recursos públicos requeridos para mantenerlo actualizado. La ubicación institucional del IGAC no siempre ha contado con una reflexión profunda sobre la importancia de las estadísticas catastrales para el diseño de políticas públicas.

Razones presupuestales e institucionales de los municipios han impedido mantener el catastro municipal actualizado, pues ese proceso es costoso y requiere de aportes de las arcas municipales para cofinanciarlo con el IGAC.

Gran parte de los municipios del país, sobre todo los considerados como más rurales, viven de las transferencias del Estado y generan pocos recursos propios para emprender esta tarea. Además esas administraciones municipales son muy precarias en términos de su capacidad para cobrar los tributos, administrarlos en forma adecuada y realizar gestiones con entidades nacionales como el IGAC para mantener un catastro actualizado y más moderno.

Por su parte, las explicaciones institucionales se refieren, entre otros aspectos a: debilidad de las estructuras municipales, poder de los grandes propietarios a los que no les interesa la actualización de los avalúos; sobrerrepresentación en los concejos municipales de los poderes de los grandes propietarios; falta de liderazgo estatal para emprender un proceso decidido de modernización del catastro con recursos suficientes para mantener la actualización catastral; despreocupación histórica del Estado, y poca visión de las autoridades municipales sobre la importancia que tienen los impuestos para avanzar en el desarrollo.

Y políticamente es claro que los concejos municipales, por lo general, están controlados por grupos políticos que representan los intereses de los terratenientes, quienes no manejan una cultura tributaria de pago de impuestos sobre la tierra para beneficiarse del desarrollo. Es una cultura de privilegios que busca imponer obligaciones a los demás. No solo las tarifas son

⁸ El departamento de Antioquia lleva un catastro aparte del que maneja el IGAC, lo que dificulta la consolidación de datos nacionales.

⁹ El avalúo total nacional de los predios, según el IGAC, ascendió en 2009 a 452,5 billones de pesos corrientes, de los cuales el de los predios rurales se elevó a 71,7 billones, es decir al 15,8% del avalúo de todos los predios del país. Los avalúos rurales crecieron en el periodo 2000-2009 en 138% y los urbanos en 148,9%.

¹⁰ El IGAC hace cada cinco años una actualización de los avalúos catastrales de todo los predios, la que se trata de poner al día el valor de los avalúos y cuando se dice que no están actualizados es que precisamente esa labor no se está cumpliendo y entonces los valores no se corresponden con la realidad.

bajas, sino que se cobran sobre avalúos bajos, y además existe evasión de impuestos; las amnistías de los morosos son frecuentes en los concejos municipales, ordenadas por los propietarios allí representados.


Pero existe una razón política más global para que Colombia no solo tenga un catastro rural tan desactualizado y no disponga de un censo agropecuario desde hace cuarenta años: el poder político de los terratenientes y propietarios, sobrerrepresentados en las diferentes instancias legislativas y normativas. Esos poderes buscan ocultar la realidad de la estructura de tenencia de la tierra, para evitar que la sociedad y el Estado decidan cambiarla. El Estado colombiano, por acción y por omisión, ha sido cómplice de esos poderes y no ha tomado decisiones políticas que posibiliten el cambio de la tenencia y la distribución de la tierra.

El atraso del catastro rural no es el único problema nacional, también lo es el poco avance en la relación catastro-registro y la modernización inconclusa de las oficinas de registro de instrumentos públicos¹¹. A comienzos de 2010, el Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) definió los elementos para solucionar los ejes problemáticos relacionados principalmente con las deficiencias en el intercambio, unificación, mantenimiento y acceso a la información, tanto catastral como registral, por parte de todos los actores que participan en dicho proceso (DNP, Conpes, 2010). Aunque se está avanzando, es necesario acelerar la tarea por razones como las consignadas en el documento Conpes.

El problema de los avalúos no se restringe a la desactualización de los catastros, también existe una seria desigualdad en los avalúos por hectárea según el tamaño de las propiedades. Las estadísticas muestran un hecho incontrovertible: las propiedades más pequeñas tienen avalúos por hectárea más altos que las grandes y las medianas. Según el proyecto de protección de tierras y patrimonio (Acción Social, PPTP, 2010), en el año 2009 el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el de un microfundio, tres veces menor que una pequeña propiedad y 3,3 veces menor que el de una mediana propiedad (gráfico 6.1). Ello se traduce en una desigualdad en el pago del impuesto predial a favor de la gran propiedad suponiendo que las tarifas son uniformes y no se diferencian por tamaños de predios.

La desigualdad se constata también, y de manera muy clara, en el valor de las unidades agrícolas familiares (UAF). Así, en el año 2009, una UAF de microfundio estaba avaluada en 74,1 millones de pesos en promedio, una de gran propiedad en 14,4 millones; una de mediana propiedad en 26,7 millones y de la pequeña propiedad en 36,9 millones (Acción Social, PPTP, 2010: 29)¹².

El plan nacional de desarrollo *Prosperidad para todos 2010-2014* (Ley 1450 del 16 de junio de 2011) de la administración de Juan Manuel Santos ha hecho un avance, aunque parcial, para afectar esa desigualdad, al establecer que las propiedades tanto urbanas como rurales de los



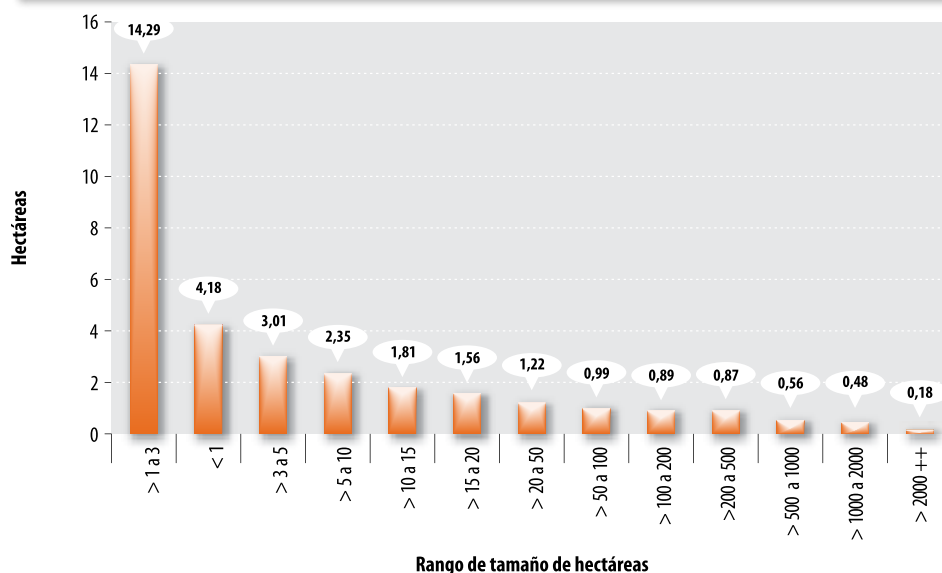
La consecución de la paz en Colombia pasa por la solución de los conflictos por la tierra; pero ello es condición necesaria mas no suficiente para alcanzar la paz. **Resolverlos es un imperativo de la política pública y representa una ayuda significativa para intervenir y solucionar el problema agrario, y avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida rural y la disminución de la vulnerabilidad de sus pobladores.**

¹¹ La legislación más contemporánea sobre las relaciones catastro-registro están consignadas en el Decreto-Ley 1250 de 1970 que establece la normas para el sistema de registro de predios; la leyes 14 de 1983 y 1151 de 2007, y el Decreto 1711 de 1984.

¹² La unidad agrícola familiar (UAF) es la unidad predial que genera por lo menos dos salarios mínimos mensuales de ingreso. Al valorarla se tiene en cuenta la calidad y el potencial productivo del suelo. Esta unidad de medida es la que usa el Estado para otorgar tierras a pequeños productores en los programas de subsidios para compra de tierras, o en el reparto de aquellas que son del Estado (baldíos), o de las que adquiere para repartir. El microfundio se define como predios con menos de 0,5 UAF; pequeña propiedad entre 0,5 y 2 UAF; mediana entre 2 y 10 UAF, y grande mayor de 10 UAF.

GRÁFICO 6.1

Avalúos por hectárea según escala catastral del IGAC en millones de pesos. 2009



Fuente: elaboración con datos del IGAC y Acción Social, PPTP (2010). Compendio estadístico sobre dinámica de la tenencia de la tierra, según rangos definidos por UAE. (1999-2010) (no incluye Antioquia).

estratos 1, 2 y 3 tendrán un impuesto predial con un mínimo del 1 por mil y hasta 16 por mil, según lo determinen los concejos municipales. Las propiedades de los estratos siguientes se someten a un impuesto predial cuyo mínimo se aumenta al 3 por mil en 2012, al 4 en 2013 y al 5 en 2014.

Es claro que el impuesto predial es uno de los instrumentos que puede ayudar a disminuir la desigualdad en el cobro de impuestos. Pero tiene limitaciones por la sobrerrepresentación y el poder político que ejercen los grandes propietarios en los concejos municipales y el Congreso de la República. Las tarifas que se han fijado como mínimas siguen siendo muy bajas como para que tengan efecto sobre la desigualdad anotada.

2. Desigualdad en la propiedad privada de la tierra

El problema de la desactualización del catastro y de la desigualdad en la valoración de la propiedad para efectos de cobro del impuesto predial, se aúna al grado de concentración de la propiedad para configurar un cuadro crítico en la administración de la tierra en Colombia, marcado por la inequidad.

El índice de Gini se utiliza como un indicador para medir el grado de concentración de la propiedad rural y de los ingresos. Cuanto más cercano a 1 esté el índice, más concentrada está la propiedad (pocos propietarios con mucha tierra), y cuanto más cercano a cero, mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con mucha tierra). Con la ayuda de la Universidad de los Andes, el IGAC ha depurado la información catastral entre 2000 y 2009, y ello posibilita el cálculo de varios índices de Gini: el de propietarios, el de tierras y el de avalúos,

principalmente¹³. En esta presentación se utiliza el Gini de propietarios con repetición y el Gini de tierras, por ser los más representativos.

Para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. En la última década, el índice que ya era muy alto siguió creciendo en todas sus presentaciones, aunque más el de avalúos por razón de las actualizaciones recientes. Si estos resultados se comparan con los de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo. Y ello es consecuencia de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avidez de renta¹⁴.

¹³ El índice de Gini es una medida de dispersión de una distribución, y se usa para medir la desigualdad en la distribución, sea de la riqueza, el ingreso o la tierra. El IGAC calculó el Gini con dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios. El Gini de propietarios se calcula con el área del terreno en poder de cada uno de los propietarios. IGAC obtuvo dos Gini de propietarios, el primero con repeticiones que suma el total del área del predio, y sin repetición que suma la proporción del área del predio. También calculó el Gini de tierras controlando calidad del suelo, para dos Gini de tierras: calidad sin repetición y calidad con repetición. Estos Gini de tierras están controlados con la calidad de la tierra, usando el número de UAF por predio (véanse "Gran atlas", IGAC-CEDE 2010, y su anexo metodológico).

¹⁴ Es importante señalar que los índices de Gini y la información del IGAC no permiten apreciar el verdadero nivel de concentración de la tierra. No solo existe una alta informalidad en los derechos de propiedad, también el fenómeno del testaferrato, no capturado en las estadísticas, oculta que muchas propiedades que figuran a nombre de personas diferentes, son en realidad de un mismo dueño que las ha repartido entre amigos, compadres, familiares, súbditos, etcétera., pero sobre las cuales mantiene la propiedad de hecho, ejerciendo control violento, la intimidación y otros métodos. El testaferrato es un instrumento de legalización de tierras adquiridas por medios violentos o ilegales.

Fotografía: Claudia Rubio.



Según el proyecto de protección de tierras y patrimonio, **en el año 2009 el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el de un microfundio**, tres veces menor que una pequeña propiedad y 3,3 veces menor que el de una mediana propiedad. Ello se traduce en una desigualdad en el pago del impuesto predial a favor de la gran propiedad suponiendo que las tarifas son uniformes y no se diferencian por tamaños de predios.

El mapa 6.1 muestra que la alta concentración de la tierra cubre toda la geografía; se trata de un problema nacional. Los índices de Gini superiores a 0,70 están en toda la frontera agropecuaria incorporada, y los inferiores lo están más en la periferia de la frontera donde los índices de ruralidad son más altos, o en zonas con menores densidades de población y más alejadas de los centros más poblados. De los 32 departamentos con información, 18 tienen los Gini más altos, superiores a 0,80. En los municipios menos rurales con un índice de ruralidad promedio de 32,79, los Gini promedio de tierras y de propietarios son respectivamente de 0,710 y 0,752; y en los municipios más rurales (índice de ruralidad promedio de 50,16) son de 0,681 y 0,70. Es decir está más concentrada la propiedad en los municipios con mayor grado de urbanización, más cercanos a las grandes ciudades y con mayor densidad demográfica.

Entre 2000 y 2009 la concentración de la propiedad aumentó en 23 de 32 departamentos, especialmente en los de la Amazonia, donde es probable que el incremento se deba en gran parte a la actualización del catastro, en Antioquia¹⁵, Chocó, Risaralda, Norte de Santander, Cesar, Cauca, San Andrés, Valle del Cauca y La Guajira (cuadro 6.1).

Toda la zona andina, el Caribe y la Orinoquia registran elevados índices de concentración de la tierra, incluidos departamentos como Nariño, Cundinamarca y Boyacá, tradicionalmente minifundistas con Gini por encima de 0,80. Esto indica que aun en el interior de la pequeña y la mediana propiedad se presentan desigualdades notorias en la tenencia de la tierra.

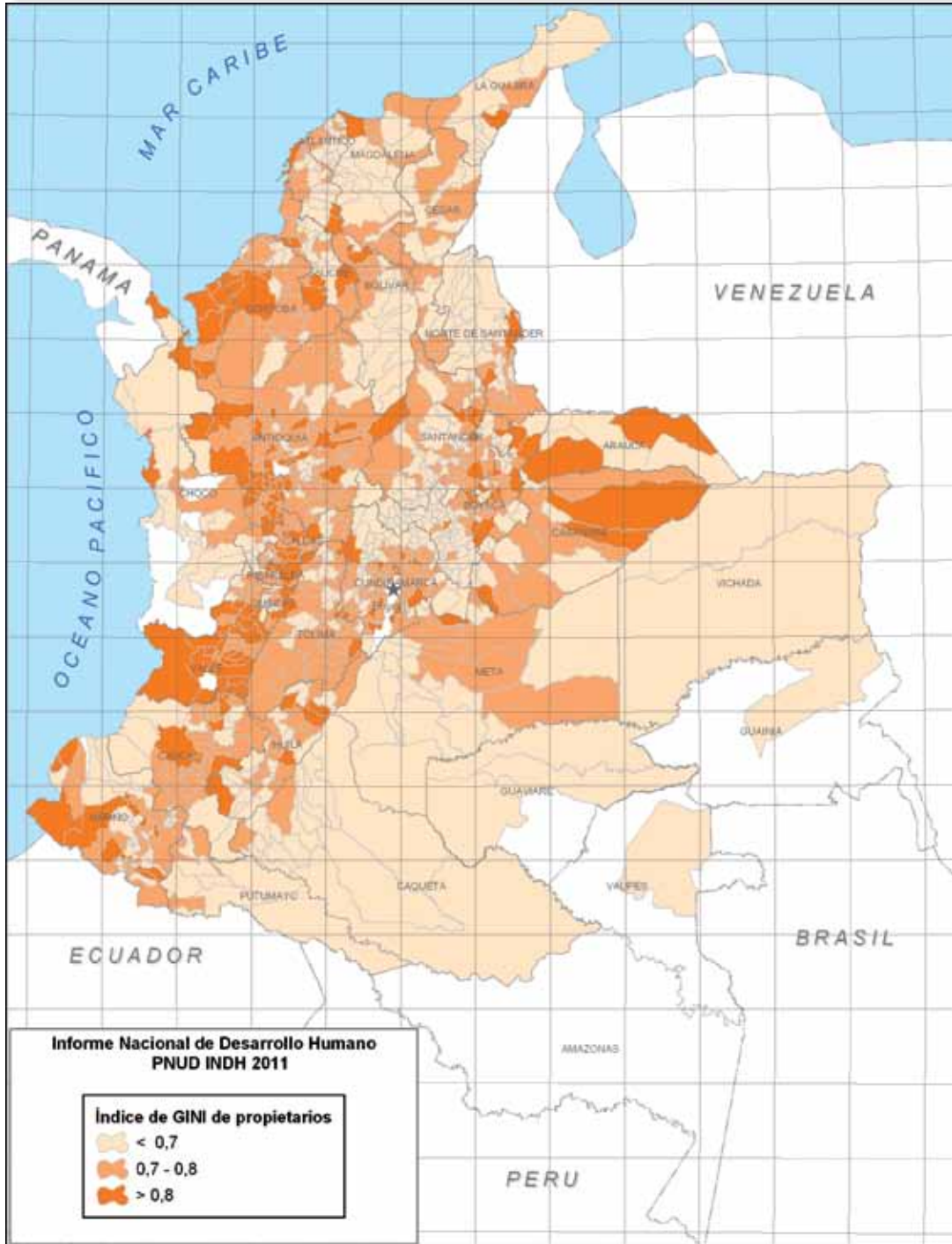
La propiedad está más concentrada en toda la zona del occidente desde Antioquia hasta el Valle, los departamentos de la Costa Caribe situados al margen izquierdo del río Magdalena que hacen una franja continua con Antioquia y tienen una gran influencia de ese departamento en materia de compras de tierras por antioqueños desde inicios del siglo XX, especialmente Córdoba. La concentración también es alta en Arauca, Casanare y Meta (la Orinoquia). La zona central andina también está concentrada, lo mismo que Santander. La mayor concentración está en Valle del Cauca después de Antioquia, y la menor en Caquetá (sacando a Vichada y Vaupés, Guaviare y Guainía, donde la información es precaria por la baja formación catastral)¹⁶.

El diagrama 6.2 indica por ejemplo, que en el 15,6% de los municipios (174) el Gini de propietarios supera el 0,80 y se corresponden con solo el 9,7% del territorio, donde vive el 21,7% de la población. Estas localidades se constituyen en el universo más apto para políticas de redistribución de la propiedad. De este diagrama se deduce, al contemplar el complemento de los municipios que tienen un Gini superior a 0,60, que solo en el 16,1% de ellos el indicador está por debajo del 0,60; es decir, existe la menor concentración de la propiedad.

¹⁵ En Antioquia, el Gini aumentó en forma dramática, de 0,86 en 2004 a 0,91 en 2009. Es una de las regiones con mayor intensidad del desplazamiento forzado, de homicidios y hechos de violencia y violación de los derechos humanos, y de coerción armada contra los campesinos, incluyendo el despojo de tierras y el asesinato de líderes que reclaman sus tierras, como en el caso de la zona de Urabá.

¹⁶ Un ejercicio más detallado permite ver que la desigualdad en la propiedad no es generalizada en un departamento, y una política de reconfiguración de la tenencia de la tierra requiere hacer diferenciaciones en el uso de instrumentos.

MAPA 6.1
Gini de propietarios. 2009



Fuente: elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa)

CUADRO 6.1

Cambios en el Gini de propietarios en los departamentos. 2000-2009

Departamento	Periodo de comparación	Gini primer año del periodo	Gini último año del periodo	Variación del Gini (%)
Arauca	2000-2009	0,86	0,87	1,1
Atlántico		0,74	0,73	-1,9
Bolívar		0,76	0,76	1,0
Boyacá		0,87	0,83	-4,2
Caldas		0,87	0,88	1,4
Caquetá		0,59	0,64	7,1
Casanare		0,84	0,84	-0,8
Cauca		0,82	0,84	2,6
Cesar		0,75	0,77	2,7
Chocó		0,82	0,85	4,4
Córdoba		0,82	0,83	1,2
Cundinamarca		0,81	0,82	1,3
Guaviare		0,50	0,56	11,2
Huila		0,78	0,78	0,5
La Guajira		0,77	0,78	1,4
Magdalena		0,77	0,78	0,4
Meta		0,87	0,86	-1,1
Nariño		0,81	0,82	0,8
Norte de Santander		0,71	0,73	3,0
Putumayo		0,68	0,72	5,7
Quindío		0,88	0,88	-0,1
Risaralda		0,80	0,83	3,0
San Andrés		0,72	0,73	1,9
Santander	0,79	0,80	1,2	
Sucre	0,81	0,81	-0,1	
Tolima	0,80	0,80	0,8	
Valle del Cauca	0,89	0,91	1,8	
Vichada	0,50	0,57	12,3	
Guainía	2001-2009	0,25	0,54	54,0
Amazonas	2007-2009	0,69	0,79	12,4
Antioquia	2004-2009	0,86	0,91	5,7
Vaupés	2009		0,41	

Fuente: elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa)

Si se comparan los índices de Gini departamentales con el porcentaje del área utilizada en pastos, se observa una estrecha relación entre esas variables, con pocas excepciones. A altos índices de concentración le corresponden altos usos de la tierra en pastos. Y se observa lo contrario en el caso del uso de la tierra en agricultura: el mayor uso en cultivos se asocia con menores índices de concentración. Es más democrático el uso y la tenencia de la tierra en la agricultura que en la ganadería, lo cual no invalida la actividad pecuaria, pero sí llama la atención sobre la necesidad de contar con una ganadería menos extensiva que haga un uso más intensivo de la tierra, genere mayor empleo e ingresos, y abandone el criterio de tener grandes extensiones de tierra para valorizarlas y adquirir y ejercer poder político.

DIAGRAMA
6.2

Rangos de Gini de propietarios. 2000-2009



Fuente: elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa).

También existe concentración en el uso de la tierra; sobre ello no hay información por carencia de un censo agropecuario. Una empresa o un empresario pueden, por ejemplo, explotar 50.000 hectáreas siendo propietarios de solo 10.000 y tener las demás en arriendo, arriendo financiero o modalidades similares. De esa manera se controlan grandes extensiones de tierras, y si los contratos de arriendo son de largo plazo, en realidad se configura un monopolio sobre el recurso en una zona o región¹⁷. Es importante tener en cuenta ese fenómeno, pues la tendencia a utilizar grandes extensiones de tierras en proyectos empresariales que no impliquen congelar capital en tierra, es estimulada por las políticas públicas como una manera de dinamizar y modernizar el uso del suelo.

3. El desarrollo humano y la propiedad rural

Las metodologías utilizadas por los países para el cálculo del índice de Gini en el sector rural difieren en algunos aspectos, y no son totalmente comparables. Todas están basadas en censos agropecuarios, y permiten establecer algunas tendencias o diferencias en la concentración de la propiedad en los distintos países. Con la información que recoge la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), y la usada en el "Gran atlas" (IGAC-CEDE,

¹⁷ Una muestra de este tipo de situaciones puede verse en Acción Social, PPTP (numeral 2.5, 2010) y en la revista Dinero (367, 18 de febrero de 2011), con información sobre inversiones en altillanura de grandes grupos empresariales.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

2010), se ha construido el cuadro 6.2, que muestra las diferencias en las concentraciones de la tierra con índices Gini calculados hacia los años 2000, y una comparación con los indicadores de desarrollo humano (IDH) internacionales ajustados por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en su Informe Mundial de 2010.

El cuadro 6.2 ilustra un hecho histórico incontrovertible: los países con mayores grados de desarrollo registran menores índices Gini de tierras. Y los del Pacífico asiático tienen los menores índices Gini y, si bien no ocupan hoy los primeros puestos en desarrollo (excepto Japón), tienen altas tasas de crecimiento económico.

La comparación de estos Gini de tierras con los IDH, que calcula Naciones Unidas ajustados con factores de desigualdad (PNUD, 2010), muestra que en los países de América Latina los altos Gini de tierras se asocian con menores IDH. En los países asiáticos no se cumple siempre esa relación, pues tienen índices de concentración de la tierra bajos y los IDH no son necesariamente altos; como tampoco en países europeos como Alemania, Reino Unido, Italia y España con Gini altos en el promedio europeo, e IDH por debajo del promedio del continente.

Los datos para América Latina señalan que el conflicto armado interno propio de Colombia no se explica necesariamente por la concentración en la tenencia de la tierra. Similares razones tendrían Brasil, Perú, Paraguay e incluso Argentina (por sus índices de Gini) para registrar un conflicto armado sustentado en el control de la tierra por unos pocos propietarios. De manera que existen otras razones históricas, culturales, de contexto, de presencia del narcotráfico, y características de la democracia, la política y la institucionalidad, que explicarían este conflicto en Colombia.

CUADRO 6.2

Comparación de índices de concentración de la tierra (Gini) e índices de desarrollo humano por países

País	Año relativo al Gini	Gini	IDH ajustado 2010
Colombia	2009	0,85	0,492
Argentina	1998	0,83	0,562
Brasil	2007	0,87	0,509
Perú	1994	0,86	0,501
Venezuela	1997	0,88	0,501
Paraguay	1991	0,93	0,482
Honduras	1993	0,66	0,419
Nicaragua	2001	0,72	0,426
Uruguay	2000	0,79	0,642
Noruega	1999	0,18	0,876
Finlandia	2000	0,27	0,806
Suecia	1990	0,34	0,824
Irlanda	2000	0,44	0,813
Suiza	1990	0,5	0,813
Dinamarca	2000	0,51	0,81
Francia	2000	0,58	0,792
Países Bajos	2000	0,57	0,818
Italia	2000	0,73	0,752
España	2000	0,77	0,779
Reino Unido	2001	0,66	0,766
Alemania	2000	0,63	0,814
Tailandia	1993	0,47	0,516
Vietnam	1994	0,53	0,478
Filipinas	1994	0,53	0,518
Bélgica	2000	0,56	0,794
India	1999	0,57	0,365
Nepal	1999	0,39	0,292
Indonesia	1999	0,45	0,494
Namibia	1997	0,36	0,338
Etiopía	2001	0,47	0,216
Bangladesh	1996	0,62	0,331

Fuente: elaboración INDH 2011, según IGAC-CEDE (en prensa. Con base en *Statistic Yearbook 2004*, (FAO, 2007-2008). El IDH ajustado fue tomado de *Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD (2010).

De nuevo, no es la lucha por la tierra organizada por los campesinos el único factor que explica los conflictos existentes en el sector rural. La carencia de una decisión política para solucionar el problema agrario y atender la deuda social y política que tienen con el campo la sociedad y el Estado, más allá de la concentración de la propiedad, es lo que ayuda a explicar este conflictivo panorama. Cuando se combinan la alta desigualdad histórica en el acceso y posesión de recursos, con un Estado y una institucionalidad débil, que al tiempo mantiene privilegios para unos pocos grupos en la sociedad, con una ocupación desordenada del territorio, y con un sistema político fundamentado en la posesión de tierras que no tributan lo debido, y la presencia del negocio del narcotráfico, se tienen los elementos para configurar una crisis rural que pone en el centro de la discusión la tenencia de la tierra.

✓ D. Estructura de tamaños de la propiedad

Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo. Y ello es consecuencia de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avidez de renta.

No hay un criterio definido institucionalmente para precisar el concepto de pequeña, mediana y gran propiedad. Hay varias definiciones; por ejemplo el Estado ha asimilado hasta ahora la pequeña propiedad con la unidad agrícola familiar (UAF); en cambio las entidades crediticias utilizan el tamaño de los activos para definir el rango de los usuarios del crédito, y el IGAC, en el “Gran atlas”, ha empleado una clasificación por rangos de tamaño que no sigue un criterio fundamentado en estudios sobre los tamaños de las propiedades rurales y su valor o calidad¹⁸.

Frente a esta diversidad de mediciones, este Informe ha optado por comparar dos clasificaciones para mostrar la diferencia que implica adoptar uno u otro criterio: (a) con base en los rangos de tamaños de las estadísticas del IGAC, con un criterio más amplio que el utilizado en el atlas mencionado. Se define como pequeña la propiedad que tiene hasta 50 hectáreas; mediana entre 50 y 500, y grande más de 500; (b) usar la medida de la UAF para establecer los tamaños, siguiendo los criterios utilizados por el proyecto de protección de tierras de Acción Social (Acción Social, PPTP, 2010)¹⁹.

Con el primer criterio, el resultado obtenido para el año 2009 (cuadro 6.3) permite establecer que en general la estructura de la propiedad estaría distribuida de manera proporcional en términos de área entre los tres tipos de tamaños, pero con una desigualdad grande si se considera el número de propietarios o poseedores de la tierra (los pequeños son el 88% de todos los propietarios, la mediana y gran propiedad agrupa solo el 5,2% del total de predios). Con ese criterio la mediana propiedad resulta con un peso importante en la estructura de la tenencia de la tierra, pero no ejerce liderazgo dado que los grandes propietarios son los que tienen el poder político y usan la tierra para ello; los medianos son más empresarios, poco interesados en la política y más en los negocios.

Entre 2000 y 2009 (sin incluir Antioquia) no se observa un cambio significativo en los estratos de tamaño establecidos. Según el criterio hasta aquí utilizado, la estructura de la propiedad se ha consolidado con base en la grande y la mediana propiedad como los segmentos que aglutinan la mayor área de la frontera agropecuaria, mas no el mayor número de predios y propietarios, los cuales están concentrados en la pequeña propiedad (cuadro 6.3).

De acuerdo con esta medición y como se deduce del cuadro 6.3, que no incluye a Antioquia, el 1,6% de los grandes propietarios en el año 2009 tenían el 28,5% de la tierra, en tanto que el universo de los pequeños, que representaba el 87,2% de los propietarios, solo accedía a la tercera parte de ella. Por su lado, la mediana propiedad tenía el 39,6% de la superficie. En esa estructura la gran propiedad tiene un tamaño promedio 255 veces mayor que la pequeña y 11,5 veces mayor que la mediana.

Una aproximación a la diversidad de tamaños y su homogeneidad en la pequeña, mediana y gran propiedad, indica que la primera está configurada por una gran diversidad de tamaños

¹⁸ El IGAC clasifica por tamaños así: microfundio, predios menores de 3 hectáreas; minifundio, entre 3 y 10; pequeños predios, entre 10 y 20; mediana propiedad, entre 20 y 200, y grande, mayor de 200. (Anexo metodológico del “Gran atlas”, IGAC-CEDE, 2010).

¹⁹ Ese proyecto define el microfundio como los predios hasta media UAF, la pequeña propiedad entre media y dos UAF, mediana entre dos y diez UAF, y grande la mayor de diez UAF.

CUADRO 6.3

Tamaños de la propiedad. 2000-2009

Rótulos de fila	Área (ha)		Número predios		Número propietarios	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Pequeña	11 435 810	12 687 945	2 090 240	2 360 488	2 713 572	3 147 189
Mediana	13 753 434	14 770 086	113 757	123 997	351 752	402 902
Grande	9 495 652	10 957 770	6 801	8 230	42 630	56 542
Total general	34 684 896	38 415 801	2 210 798	2 492 715	3 107 954	3 606 633

Fuente: elaboración INDH 2011, con base en IGAC-CEDE (en prensa). No incluye Antioquia.

con desigualdades notorias entre los más ubicados hacia el microfundio y los que se acercan a las 50 hectáreas; por ello el Gini de tierras en la pequeña propiedad es de 0,61. La mediana es más uniforme en su distribución en relación con la pequeña, y muestra signos de menor desigualdad en su interior: su Gini es de 0,21. Y en las grandes propiedades los tamaños son muy similares, y registran un Gini de 0,30.

Hacer una estructura más equitativa con menores índices de concentración implica reformar todos los tamaños de propiedad. En un caso, al fragmentar grandes extensiones y afectar las medianas mal utilizadas y más cercanas a 500 hectáreas; en otro, al reestructurar la pequeña propiedad para aumentar su tamaño promedio.

La información disponible evidencia que la gran propiedad ha aumentado más que los otros segmentos en las tres variables consideradas y que hay notorios crecimientos en área. En la pequeña propiedad crece mucho el número de predios y poco en área, en un proceso de minifundización (cuadro 6.4). La mediana propiedad fue la que menos creció en predios y número de propietarios, pero su incremento en área fue muy significativo; la más cerca de 500 hectáreas es la que más se ha expandido.

La segunda aproximación de la medición utiliza los tamaños municipales de la UAF disponibles en el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), y arroja una visión diferente de la estructura de tenencia de la tierra como se indica en el cuadro 6.5. Este criterio muestra que la propiedad está más concentrada en pocos tenedores de derechos (predios mayores de 10 UAF); la mediana resulta con un peso mucho menor, y la pequeña tiene un porcentaje menor de la tierra (18,8%). El microfundio indica que casi el 80% de los propietarios-poseedores están prácticamente en la pobreza absoluta, pues obtienen un ingreso que no supera medio salario mínimo legal.

CUADRO 6.4

Crecimiento porcentual de los tamaños de propiedad. 2000-2009

Tamaño de propiedad	Número de predios (%)	Área (%)	Número propietarios (%)
Pequeña	12,93	5,47	15,98
Mediana	9,00	120,90	14,54
Grande	21,01	139,6	32,63
TOTAL	12,75	10,75	16,04

Fuentes: elaboración INDH 2011, con base en IGAC-CEDE (en prensa).

CUADRO 6.5

Estructura de la propiedad, según rangos UAF, 2009

Rango UAF	Área (%)	Predios (%)	Propietarios poseedores (%)
Microfundio	10,59	80,49	78,31
Pequeña propiedad	19,1	13,66	14,72
Mediana propiedad	18,2	4,99	5,83
Gran propiedad	52,2	0,86	1,15
Total	100,0	100,0	100,0

Fuentes: elaboración INDH 2011, con base en Acción Social, PPTP (2010).

La desigualdad en la tenencia, con el criterio de la UAF es mucho más notoria y desafiante. Esta opción de medición indica que la estructura de la tenencia es bimodal y requiere de una modificación que permita el avance de la mediana para constituir una base más firme de la formación de una clase media rural, y la superación del microfundio para sacar de la pobreza a un alto porcentaje de los agricultores y disminuir su vulnerabilidad.

Una estructura de la tenencia más democrática en la que la mediana propiedad tenga un liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente, sería un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz. La mediana propiedad puede ser la bisagra que permita relacionar de manera menos asimétrica la pequeña propiedad con la grande, a través de negocios y alianzas. También es la base, junto con la pequeña, para lograr un balance en el poder político en el sector rural, rompiendo el monopolio político de la gran propiedad.

Las dificultades que crea para el desarrollo humano una estructura tan desequilibrada como la descrita, denominada como bimodal por centrar la discusión en los extremos del latifundio y el minifundio, pueden verse en los siguientes aspectos:

- Estructura de tenencia de la tierra conflictiva.
- Bajo potencial de crecimiento y poca articulación con la agroindustria.
- Bajo nivel de ahorro e inversión.
- Precariedad de la democracia.
- Dificultades para desarrollar sistemas de cooperación y fortalecimiento del capital social.
- Debilidad, inseguridad, incertidumbre e informalidad sobre los derechos de propiedad.
- Asimetría intensa en las relaciones entre la pequeña y la gran propiedad.
- Mercado de tierras segmentado (no se hacen negocios de tierras entre pequeños y grandes).
- Uso ineficiente del suelo y conflictos de uso.
- Escaso desarrollo institucional.
- La tierra es más un bien especulativo que productivo.
- Baja tributación rural y alto poder de los terratenientes en el Estado e instancias institucionales locales.
- Pocas oportunidades de creación de empleo y mayor valor agregado.
- Altos niveles de pobreza y miseria rural²⁰.

²⁰ Una reflexión más completa sobre estos aspectos (véase en Machado 2003).

Son varias las razones que explican esa histórica concentración en la propiedad y la desigualdad en el acceso a la tierra en Colombia. Entre ellas conviene destacar:

- Un poder rural con alta incidencia de una élite agraria propietaria de tierras que se mueve en los círculos del poder nacional, y tiene una sobrerrepresentación política.
- Una mentalidad conservadora de las élites rurales y de consentimiento de las élites urbanas sobre el tipo de estructura agraria y de tenencia de la tierra conformada y que opera en el país.
- Un Estado sin una apuesta política sobre lo rural como sector estratégico para el desarrollo y la democracia, con un gran descuido institucional sobre la población rural.
- Una baja tributación sobre la propiedad rural que estimula la acumulación de tierras con objetivos especulativos y la obtención de rentas por valorización (rentas institucionales), sin mayores esfuerzos productivos.
- Unas políticas agrarias que han estimulado mediante diversos mecanismos, por acción u omisión, la expansión permanente de una ganadería extensiva de baja productividad y poca creación de empleos.
- Un sistema proteccionista sobre la agricultura que mantiene altas rentas del suelo.
- La presencia de actores armados al margen de la ley que utilizan la violencia y la ilegalidad para despojar de las tierras a miles de campesinos, obligados a salir del campo.
- La existencia de una disputa por la tierra entre inversionistas, empresas multinacionales y actores armados ilegales, cada uno con diferentes fines, que estimula los precios especulativos sobre la propiedad y el cierre de las posibilidades de acceso de los pequeños y medianos propietarios a ese factor productivo.
- Las políticas de crédito, incentivos y apoyos han privilegiado a los grandes propietarios, quienes con esos estímulos se han visto impulsados a adquirir más tierras.
- El sistema de crédito para pequeños y medianos propietarios conlleva, en el caso de incumplimientos, al remate de las propiedades que quedan en manos de los bancos o entidades públicas, y de allí pasan a compradores con mayor capacidad de inversión en tierras.
- El país y los poderes constituidos nunca han optado por una decisión política de modificar sustancialmente la estructura de tenencia de la tierra. Cuando se han intentado reformas agrarias redistributivas, la oposición abierta o velada ha estado presente por parte de gremios y élites agrarias.
- Las fuerzas del mercado, los contextos nacionales e internacionales y los mercados políticos, expropian permanentemente a los pequeños propietarios, obligados a migrar hacia las ciudades en búsqueda de otras oportunidades.

Con frecuencia ha existido la creencia de que la alta concentración de la propiedad está asociada con bajos indicadores de bienestar social. Ello no está lejos de la realidad si se miran niveles de pobreza, NBI (necesidades básicas insatisfechas), tasas de homicidio, desplazamiento forzado, índice de desempeño fiscal y porcentaje de escolaridad, entre otros, en los departamentos y municipios donde la tierra está más concentrada. Cuando la información se maneja en un nivel muy agregado y en periodos cortos de tiempo, estas relaciones inversas no aparecen con claridad. La explicación de ello puede

Una estructura de la tenencia más democrática en la que la mediana propiedad tenga un **liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente**, sería un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz.

estar en que para relacionar este tipo de variables se requiere de información detallada, no solo en el nivel municipal sino también veredal y de los corregimientos, la cual no existe. Además, sería necesario contar con series estadísticas de largos periodos para establecer las relaciones entre sus variaciones.

Por otra parte, dado que la concentración de la propiedad siempre ha existido y no se ha modificado en el tiempo, a su lado van avanzando mejoras en indicadores como NBI y calidad de vida sin que los Gini de tierras se modifiquen. Es la inversión pública la que define el avance de los indicadores de bienestar, mas no la estructura de la propiedad rural en sí.

E. Propiedad y tenencia femenina de tierras

Las mujeres enfrentan dificultades particulares para el acceso a la tierra, originadas en los varios tipos de discriminaciones de las que son objeto y que se explican en el capítulo 4. A esta situación se llega tanto por los modelos de otorgamiento y las leyes creadas por el Estado, como por la cultura orientada a beneficiar en forma prioritaria a los hombres jefes de hogar, por considerárseles más aptos para el trabajo de la tierra. Ello refuerza las relaciones patriarcales existentes en un círculo vicioso de exclusión y discriminación (Osorio y Villegas, 2010: 15), que tiene una profunda incidencia sobre la relación de las mujeres con la propiedad y tenencia de la tierra.

La carencia de información sobre tenencia de la tierra desagregada por sexo es un evidente incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 30 de la Ley 731 del 2002 (Ley de Mujer Rural), la cual establece que:

El Gobierno Nacional, a través de los organismos competentes, promoverá la ampliación tanto de registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural como de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural discriminados por hombre y mujer (Meertens, 2006 y 2009).

La poca información disponible permite establecer el carácter marginal de la propiedad femenina de la tierra, que solo registró un 18% en 1995. La discontinuidad de la información ha sido notoria, pues a partir del año 2000:

La información que posee el Incodec se ha venido manejando a partir de núcleos familiares que, en la mayoría de los casos, están conformados por ambos cónyuges (hombre y mujer) o mujer cabeza de familia, sin distinguir el número exacto de mujeres beneficiadas²¹.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada adelantada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública para los Desplazados constata la tendencia histórica al poco acceso a la tierra por parte de las mujeres. De acuerdo con esa encuesta –diligenciada por población rural desplazada por la violencia–, las formas de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada muestran la enorme disparidad existente entre mujeres y hombres respecto de los derechos y relaciones jurídicas frente a las tierras (cuadro 6.6).

²¹ Documento MADR respuesta a proposición 220 de 2008, "Mujer rural". Secretaría General del Congreso, por solicitud de la senadora Griselda Janeth Restrepo.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

Si bien los datos de la encuesta relacionan únicamente a núcleos familiares que fueron obligados a desplazarse, la figura sustenta los hallazgos históricos en cuanto a baja titularidad de las mujeres en derechos sobre los predios rurales. En todas las relaciones expresadas en el cuadro 6.6, la titularidad masculina es más del doble de la femenina y la titularidad conjunta es baja. Las diferencias en la titularidad entre hombres y mujeres presentan una gran diferencia en el caso de los ocupantes de baldíos.

Si bien en los últimos años se ha producido un aumento en la titulación de predios a mujeres y de titulación conjunta entre hombres y mujeres, estos programas han tenido un impacto reducido en la transformación de la cultura de tenencia masculina de la tierra.

Aun cuando existen posturas encontradas respecto al beneficio de los programas de titulación conjunta para las mujeres y la equidad de género²², algunas autoras han defendido el hecho de que esta modalidad las fortalece como sujetos de derechos y las protege de situaciones

CUADRO 6.6

Relaciones jurídicas de los desplazados frente a las tierras

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Total grupos familiares desplazados		
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y mujer (%)
Propietario o propietaria	64,2	26,5	9,3
Poseedor o poseedora	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Herederero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, CID-UN (octubre de 2010).

²² La Corte Constitucional ha encontrado, por ejemplo, que: "La titulación a nombre de la pareja desconoce la importancia de fortalecer la autonomía de las mujeres en sus comunidades y en las instituciones, pues estas suelen pedir autorización a los maridos o compañeros para decisiones productivas y no al contrario" (Corte Constitucional. Auto 092 de 2008).

de vulnerabilidad como la separación, el divorcio y la viudez. Ello reafirma la noción de doble jefatura del hogar, donde ambos, hombres y mujeres en conjunto, tienen la representación de la familia y pueden administrar su propiedad (Deere y León, 2005; Bohórquez y Ardito, 2009).

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

La vulnerabilidad de las mujeres frente al despojo de tierras se activa ante los actores armados y se entrelaza con la vida cotidiana y los regímenes de género imperantes, como se verificó en Córdoba y Sucre (CNRR-MH, 2010: 363). Una mujer puede perder la tierra por el abandono por parte de su esposo y la presión de la guerrilla, y por la conjugación del abandono por parte del esposo y la venta de las tierras de ella, hecha por él a los paramilitares.

El Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR-MH) encontró en la zona de Sucre y Montes de María dos momentos y dos manifestaciones críticas que padecen las mujeres por el despojo: el riesgo de violencia de género (violencia sexual), y el desconocimiento social del derecho de las mujeres a la propiedad o la posesión de la tierra. El primero se ubica al comienzo de la cadena de despojo y el segundo en toda la cadena.

Algo similar ocurre con el acceso al crédito, que está muy ligado al de la tierra. Por mandato de la Ley 731 de 2002, Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) creó la línea de crédito “mujer rural” desde la línea pequeño productor. En los últimos seis años, el Banco Agrario registra una reducción del crédito para mujeres, tanto en su número como en valores. La hipótesis más generosa es que la mayoría de esos recursos se han destinado a producir para ellas y sus familias (producción de subsistencia), sin que haya un aumento del capital. De acuerdo con los resultados presentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) de los créditos otorgados a pequeños productores, el 76% de las operaciones (137.826) se otorgaron a pequeños productores, con lo que se ganó en la democratización del crédito agropecuario, pero una mínima fracción de ellos, el 0,5%, se destinó a las mujeres.

Algunas organizaciones de mujeres consideran que ellas dudan en buscar el crédito por temor al endeudamiento, el riesgo de perder el poco capital con que cuentan, y los montos bajos de los préstamos para quienes necesitan capital de inversión. Además no se conocen los datos sobre el comportamiento de la cartera morosa, hecho que podría evidenciar la problemática específica actual frente al tema. El crédito a la población femenina se ha centrado en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Nariño, Santander y Tolima, con escasa o nula participación en los demás departamentos del país.

Uno de los incentivos más efectivos para mantener la discriminación de género en la propiedad y tenencia de la tierra y los bienes rurales es la falta de aplicación de las normas. La distancia entre el derecho legislado y el aplicado es inmensa. Los patrones culturales y sociales han operado por intermedio de instituciones como la familia, el mercado y las políticas públicas (hasta cierta época) como mecanismos de incumplimiento de estos estándares normativos (Uprimny et ál., 2010).

Esta disociación entre igualdad formal e igualdad material en las zonas rurales se ha visto acrecentada por otro fenómeno muy extendido en las relaciones rurales en Colombia: la informalidad en el traslado y apropiación de bienes inmuebles, como se describe en el capítulo 9.

Los factores que originan la informalidad de los derechos de propiedad, cruzados con los prejuicios de género, aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y constituyen barreras adicionales para el acceso a la formalización de sus derechos sobre los bienes y tierras (Guzmán y Uprimny, 2010). En la medida en que las mujeres no cuentan con registros oficiales que acrediten su titularidad de bienes y derechos, opera la presunción social histórica de que los titulares de dichos bienes son los esposos, los hermanos o los padres.

Las prácticas culturales sobre la herencia siguen los estereotipos de género anotados, pues no existiendo en la legislación civil de sucesiones una diferencia legal entre hombres y mujeres con derechos sucesorios, en la práctica el estereotipo de “mujer-ama de casa” ha llevado a creer que las mujeres solo necesitan tamaños pequeños de tierras para satisfacer sus necesidades básicas. La costumbre campesina de dejar las sucesiones ilíquidas, o sin registrar, son un incentivo y un refuerzo para estas prácticas.

De igual modo, los patrones patriarcales se trasladan al mercado, el cual presume la propiedad masculina de los bienes y la potestad de su administración en cabeza exclusiva de los varones. Los hombres participan en su gran mayoría como compradores de tierras en el mercado, y son culturalmente quienes asumen la función de hacer los negocios y demás actividades de comercio, tanto de tierras como de productos agrícolas.



✓ F. Hacia el desarrollo y la equidad

No ha desaparecido el conflicto por la tierra y este se combina y articula con el conflicto por el territorio. Ello hace de gran complejidad el problema agrario y relleva la necesidad de avanzar en el conocimiento de las realidades regionales, en particular el papel de las élites y su articulación con el Estado y los señores de la guerra, para tener aproximaciones más precisas del fenómeno.

Sin duda en Colombia la tierra es un elemento estratégico para el desarrollo, pero la estructura de su tenencia se ha convertido en un obstáculo a ese propósito por su alta concentración en pocos propietarios. Eso es claro en la medida en que ese control impide ampliar las oportunidades y el desarrollo de capacidades, y llega a limitar la libertad de las personas. Por ello los análisis muestran la urgencia de abordar esa estructura para cambiarla y adecuarla a las necesidades del desarrollo y de la igualdad.

Como se indica en el capítulo 12, una reforma rural ayudaría a modificar muchos de los elementos que mantienen una tenencia de la tierra obstaculizadora del desarrollo humano, la cual debe tener como principio fundamental la equidad en la política pública. Si no se rompe el poder político de los grandes propietarios fundamentado en la posesión de la tierra, será difícil avanzar hacia una modernización incluyente.

Existen varios tipos de conflictos por la tierra y una disputa por ella entre diversos actores, en la cual compiten los armados ilegales. Estos conflictos han sido subordinados o subsumidos por el control del territorio por parte de los grupos al margen de la ley para los negocios del narcotráfico, y en los que la tierra se ha convertido en un instrumento de la guerra. El conflicto histórico por la tierra se mantiene, pero de bajo perfil y de manera aislada, no como parte esencial de un movimiento campesino nacional que levanta la bandera reivindicativa de ella.

Los atrasos en el catastro rural, la carencia de un censo agropecuario, la informalidad de los derechos de propiedad y el fenómeno del testaferrato, entre otros, impiden precisar las características de la estructura de la tenencia de la tierra. Sin embargo, los datos del IGAC han permitido una aproximación que muestra una estructura altamente concentrada, con una mediana propiedad importante que no tiene el liderazgo y el poder, y una pequeña propiedad muy fragmentada con un gran número de propietarios.

Por su parte, la poca información disponible muestra que las mujeres siguen teniendo dificultades para acceder a la propiedad rural y al crédito, y aun cuando las normas existentes las igualan ante la ley, en la práctica la situación poco o nada ha cambiado.

Referencias bibliográficas

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2010. Unidades agrícola familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Bogotá: Acción Social.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1983. Campesinado, luchas agrarias e historia social. Notas para un balance historiográfico. *Anuario colombiano de historia social y de cultura* (11). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Berry, Albert. 2010. The economics of land reform and of small farms in developing countries: implications for post-conflict situations. En: Rodríguez-Garavito, Cesar (editor). *Land reform and distributive justice in the settlement of internal armed conflicts*. 2011. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bohórquez, Rita; Ardito, Lorena. 2009. *Experiencias activas de acceso a la tierra: estrategias de empoderamiento y aseguramiento de derechos desarrolladas por organizaciones de mujeres campesinas e indígenas rurales*. Santiago de Chile: International Land Coalition (ILC) América Latina, Corporación Regional Procasur.
- Campillo Correa, Fabiola. 2010. Análisis de los problemas de las mujeres en el campo colombiano y revisión del enfoque de género. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2010. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*. Grupo de Memoria Histórica, CNRR-MH). Bogotá: Taurus, Revista Semana.
- Deere, Carmen Diana; León, Magdalena. 2005. *La brecha de género en la propiedad en América Latina*. Estudios Sociológicos. *El Colegio de México*. 23 (68), mayo-agosto. México: Redalyc.
- Defensoría del Pueblo. 2010. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Resolución Defensorial (58). Bogotá: diciembre 29.
- De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth, 2005. *Access to land development. Prepared as an entry for the New Palgrave Dictionary of Economics* (segunda edición). Plagrove, Macmillan. University of California at Berkeley.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2010. Política nacional para la interrelación del catastro y el registro. Documento Conpes 3641. Bogotá: febrero 15
- Fajardo, Darío. 1984. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Fals Borda, Orlando. 1975. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Publicaciones de La Rosca
- Gilhodes, Pierre. 1972. *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Griffin, Keith; Khan, Azizur Rahman; Ickowitz, Amy. 2002. Poverty and the distribution of land. *Journal of Agrarian Change* 2 (3), julio.
- Guzmán, Diana Esther; Uprimny, Rodrigo. 2010. *Restitución de tierras para las mujeres víctimas del conflicto armado*. Bogotá: Unifem, DeJusticia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2009. Análisis geográfico, estadísticas catastrales 2000-2009. *Revista del Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (42). Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE). 2010. *Gran atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de Antioquia-Gobernación de Antioquia (en prensa).
- Kay, Cristóbal. 2006. Rural poverty and development strategies in Latin America. *Journal of Agrarian Change*, 6 (4), octubre.

- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lipton, Michael. 2009. *Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs*. Londres, Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Machado, Absalón. 2003. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, Absalón. 2009. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Meertens, Donny. 2006. Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la consultoría sobre derechos de las mujeres a la tierra. Bogotá: Unifem-Programa Paz y Seguridad-Colombia.
- Meertens, Donny. 2009. La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para las mujeres víctimas en Colombia. En: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). *¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia*. Bogotá: Unifem.
- Molano, Alfredo. 1987. *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Molano, Alfredo. 1989. *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y de tierras*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Moro, Tomás. 2000. *Utopía. Clásicos de bolsillo*. Argentina: Longseller.
- North, Douglass C.; Wallis, John Joseph; Barry R., Weingast. 2009. *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: University Press.
- Osorio, Flor Edilma; Villegas Caballero, Holmes. 2010. *Uno en el campo tiene esperanza. Mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Buga, Colombia*. Bogotá: Cinep. Internacional Land Coalition (ILC).
- Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD, INDH.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. (Edición del Vigésimo Aniversario). Nueva York: PNUD.
- Reyes Posada, Alejandro 1976. *Latifundio y poder político: historia de la hacienda ganadera de Sucre*. Bogotá: Cinep.
- Reyes Posada, Alejandro 1987. La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político (2)*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes Posada, Alejandro. 2008. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Fescol, Grupo Editorial Norma.
- Reyes Posada, Alejandro. 2009. Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos. Serie Documentos de trabajo. (Consultoría realizada para Acción Social). Bogotá: Acción Social, PPTP.
- Salgado, Carlos; Prada, Esmeralda. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*. Bogotá: Cinep.
- Uprimny, Rodrigo; Chaparro, Sergio; Guzmán, Diana; Sánchez, Camilo. 2010. Mujeres, sector rural y tierras en Colombia. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD, Unifem, DeJusticia.
- Vásquez, Teófilo; Vargas, Andrés; Restrepo, Jorge (editores). 2011. *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zamosc, León. 1984. *Los usuarios campesinos y las luchas por las tierras en los años 70*. Bogotá: Cinep.



Fracaso del reformismo agrario, *lucha por la tierra y conflicto armado*

*Se oye el rumor y el zumbido de las balas,
una nación del Caribe no es libre,
su litoral sueña con su enramada,
pero a su gente, le importa el calibre.*

*Taña oscuridad, se disfraza la muerte,
ciénaga dorada se baña de sangre
y baja, como petróleo al mar.*

*Baja como petróleo,
baja como petróleo al mar,
baja como petróleo*

*Las lágrimas del Magdalena
son almas que al río caen.
Los truenos que arriban suenan,
son lamentos que al alma envenenan.*

Malalma
Magdalena
2008

7
Capítulo

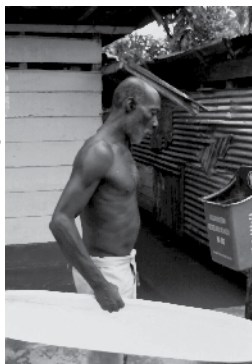
A

Al finalizar la década de 1970, cuando apenas empezaba a experimentarse el fin de la violencia partidista de mediados del siglo XX, el conflicto agrario seguía sin resolverse porque había fracasado una reforma agraria en los años de 1960, la tierra continuaba concentrada en pocas manos y persistía un poder político construido sobre un orden social inequitativo, excluyente y poco abierto a la democracia. Todo esto ocurría, no obstante que después de la violencia partidista de los años 1950, el Partido Liberal intentó avanzar en una reforma agraria, pero su intencionalidad reformista chocó con unas élites rurales políticamente bien representadas que se opusieron a cualquier cambio, dejando así inalteradas las estructuras de inequidad que han caracterizado a la sociedad rural.

En las décadas siguientes se desvaneció el vigoroso movimiento campesino de los años 1960-1970, cobró auge la insurgencia armada, se instalaron el narcotráfico y toda la criminalidad asociada con él, las economías campesinas y el desarrollo rural quedaron sujetos a las leyes del mercado y la institucionalidad estatal para el sector rural se redujo a su mínima expresión. Es decir, a la par que se desmontaba el proyecto reformista agrario y el movimiento campesino se debilitaba, comenzaron a desarrollarse fenómenos que articulan los componentes de confrontación fundamentales de la nueva violencia que se desata después de los enfrenamientos políticos de los años 1950: las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo. Su desenvolvimiento ocurrirá especialmente en el entorno del mundo y la sociedad rurales, aunque sus efectos se sentirán en el resto de la sociedad nacional.

Durante los años 1960 a 1980, en plenas idas y venidas del reformismo agrario, irrumpen desde las regiones esos tres fenómenos en la sociedad colombiana. En este corto periodo sus actores presentaron una gran destreza para evolucionar hasta convertirse en redes de poder con gran capacidad de coerción armada, para adaptarse de manera rápida a actividades diferentes a las de combatir, crecer y copar diferentes regiones de la geografía nacional, establecer alianzas con élites locales, enfrentar de manera violenta al Estado, desarrollar disputas geográficas alrededor del control territorial cargadas de violencia y penetrar la economía y la organización política y social de las regiones.

Fotografía: Doris Pérez.



El movimiento campesino no pudo consolidarse porque, en el contexto del conflicto interno, se fragmentó y desarticuló tanto por la acción de los grupos armados ilegales como del Estado y sectores de la sociedad que victimizaron o estigmatizaron a sus líderes y organizaciones. Por otro lado, la férrea oposición de las élites agrarias al cambio de la estructura de la tenencia de la tierra y la contrarreforma derivada de la acción del narcotráfico y los grupos armados ilegales y sus alianzas con sectores de las élites rurales, convirtieron la estructura agraria en un inamovible para la política pública, por falta de voluntad y decisión política para cambiar el estado de cosas en el sector rural. Este periodo de violencia acentuada, que aún no termina, generó un problema complejo todavía irresuelto, que requiere de la decidida intervención del Estado para ir más allá de la restitución de tierras y la reparación integral a las víctimas que, en buena hora, ha iniciado el actual gobierno.

La conjunción de esos factores abonó el terreno para la irrupción de un nuevo ciclo de violencia que se prolonga hasta la segunda década del siglo XXI. Este capítulo muestra que el problema de la tierra en Colombia en los últimos cincuenta años no ha sido considerado de manera adecuada en las políticas públicas y que las de desarrollo rural –expresadas en el Programa de Desarrollo Rural Integral (DRI) y en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)– fueron insuficientes para transformar el sector y las condiciones de vida del campesinado. La nueva ola de violencia, instaurada después de la contienda política de los años 1950, en lugar de ayudar a una solución del problema agrario, retrasó cualquier posibilidad de avanzar en ese propósito.

Nos detenemos aquí en los principales procesos determinantes de esta nueva ola de violencia, sus componentes y su escalamiento en el contexto de los propósitos reformistas, la lucha por la tierra, el declive del movimiento campesino y la consolidación de la estructura agraria: se formó y expandió la insurgencia armada; la reforma agraria fue sustituida por una política de subsidios para facilitarles a los pequeños propietarios el acceso al mercado de tierras; la política pública desestimó el desarrollo rural; se instaló y prosperó la economía ilegal de las drogas; se multiplicaron los actores armados (paramilitarismo); se pasó de la lucha por la tierra a la disputa por el territorio; la violencia se desplazó hacia los civiles y las comunidades; y el movimiento campesino fue estigmatizado y diezmado.

A. Echó raíces la insurgencia armada

El ELN (Ejército de Liberación Nacional), el EPL (Ejército Popular de Liberación) y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) se constituyen entre 1966 y 1967. Su aparición y ubicación inicial tienen diferentes orígenes y explicaciones (PNUD, 2003). En el caso de las FARC, su origen se remonta al periodo de la Violencia de mediados de siglo y se forman como expresión de las defensas campesinas surgidas durante esa época en las regiones de influencia política y social del Partido Comunista y tras el ataque militar a las denominadas “repúblicas independientes” (González, Bolívar y Vásquez, 2002). Esta guerrilla de origen campesino en sus inicios estaba desprovista de grandes proyectos, pero en el transcurso de las siguientes décadas presenta cambios sustanciales en su capacidad militar, orientación política y composición.



El paso de las políticas redistributivas hacia la operación de un mercado de tierras lleno de imperfecciones, significó congelar la estructura de tenencia y permitir que siguieran operando los factores que propician su concentración. Ese fenómeno fue potenciado por la compra de tierras por parte de los narcotraficantes y luego por la apropiación violenta de la tierra por grupos armados ilegales.

Las FARC acuden a las prácticas de coerción armada usadas en la época de la Violencia, y desde los años 1960 utilizan la extorsión, el boleteo y el secuestro, especialmente de los terratenientes y ganaderos, como fuente de financiación. Sin embargo, ya durante los años 1970 cobraban el conocido “gramaje” y además daban protección a los laboratorios de los narcotraficantes (Thoumi, 2002: 135). Luego de la destrucción en 1984 de Tranquilandia, el enorme laboratorio de producción de cocaína en la selva amazónica, se comprobó, como lo señala Thoumi, que la guerrilla había estado dando este tipo de protección. Las guerrillas de las FARC iniciaron su participación en el negocio de estos cultivos y comenzaron por cobrar una contribución del 10% a los cultivadores y del 8% a los traficantes y, además, los obligaban a cultivar 3 hectáreas de alimentos por cada hectárea sembrada de coca (Molano, 1987).

Esta irrupción de las FARC en esas sociedades rurales cambió con el tiempo. En sus comienzos, entre sus prioridades estuvo la de suplir las falencias por la débil presencia del Estado y su incapacidad para la regulación de los conflictos, especialmente en zonas de colonización alejadas (Pecaut, 2003: 81). De hecho, ello las convertía en autoridad en algunas de estas sociedades, y en la medida en que aseguraron el dominio territorial llegaron a estabilizarse en este papel, cobrando impuestos y contribuciones a cambio de protección.

Esta figura de autoridad estable en algunas comunidades de hecho fue benéfica para sus miembros, pues trajo estabilidad y reglas de juego claras para protección de derechos y resolución de conflictos. Eso los convirtió en la conocida figura del “bandido estacionario” de la que habla Olson (2000), o en términos de North, Summerhill y Berry (2002):

Muchos ciudadanos están dispuestos a someterse al régimen si este establece orden. De esta forma, la amenaza de una vuelta al desorden genera mucho apoyo al régimen, aunque sea de mala gana.

No faltó incluso la protesta del ciudadano común cuando llegó el Estado con su aparato coercitivo a quebrar ese dominio ilegal, pues ello representaba una alteración de la estabilidad del orden que se había conseguido.

Para 1982 las FARC contaban con cerca de 1.800 hombres y mujeres armados y parte de sus frentes se encontraban en zonas de producción de coca. Alrededor de los años 1977-1978 habían iniciado su expansión y el cambio de lo que se ha llamado la guerrilla partisana y defensiva a una guerrilla ofensiva. Para entonces se habían expandido a Cundinamarca, Magdalena Medio, Cimitarra, Puerto Berrío, Bajo Cauca, Segovia, Remedios y El Bagre.

Esta expansión temprana de las FARC mediante la intensificación de la práctica de la coerción armada, el boleteo, la extorsión, el secuestro, las “vacunas”, especialmente a ganaderos, agricultores, terratenientes y comerciantes de las regiones mencionadas, generaría una reacción igualmente violenta por parte de estos grupos. Es decir, ante los mayores costos que implicaba perder la propiedad de la tierra y el poder político en las regiones, esos sectores de las élites rurales estuvieron dispuestos a asumir los costos de su propia defensa y la de sus bienes (Acemoglu et ál., 2004). Este es un factor importante a tener en cuenta, porque da inicio a la retaliación armada y la organización temprana de grupos armados privados, que siempre van a esgrimir esto como la razón fundamental de su apelación a la violencia.

1. Relación movimiento campesino-guerrillas

Constituir una autodefensa campesina y vincularse al movimiento campesino que luchaba por la reforma agraria agrupado en la ANUC parecía un corolario lógico para la guerrilla. Sin embargo,

como lo han expresado dirigentes campesinos de la época, la vinculación del ELN y del EPL a las luchas campesinas no fue vista con buenos ojos por esta dirigencia, debido al tipo de retaliaciones que era previsto esperar tanto por parte del gobierno central como de las élites regionales.

El campesinado de las sociedades rurales adonde fueron llegando los grupos armados fue, por decir lo menos, indiferente a tal movilización. No se puede afirmar que las guerrillas hayan sido la expresión armada del movimiento campesino. Si bien en los años 1960 y aun 1970, aquellas trataron de vincularse al movimiento campesino que luchaba por la reforma agraria en las regiones, especialmente en la Costa Atlántica, el movimiento campesino no tuvo ascendencia alguna sobre la guerrilla y siempre tuvo una agenda propia independiente del campesinado. Este fue el caso de los Montes de María, donde la violenta incursión de la guerrilla mediante la realización de secuestros, extorsión, abigeato y asalto a los vehículos tuvo un alto costo político para las comunidades, pues las acciones populistas de la guerrilla, como la distribución de la carne de las reses robadas a ganaderos, comprometió su suerte.

Con excepción de las regiones históricas de la guerrilla, donde las FARC se reconocieron como la expresión de la respuesta campesina a la violencia de Estado, su expansión y fortalecimiento en las décadas siguientes no puede considerarse como la materialización de la alianza política campesinado-guerrilla enfrenta a las élites terratenientes del país. La guerrilla de las FARC, subordinada en sus comienzos al Partido Comunista, lo que la hacía guerrilla de partido, no participó en la creación de la ANUC. Esta guerrilla no contó con la existencia de un movimiento campesino nacional vigoroso al cual articularse, por lo que se limitó a la base social con la que contaba en las zonas cocaleras.

Durante las luchas campesinas de los años 1970, el EPL y el Partido Comunista Marxista Leninista (PC M-L) “visualizaron el movimiento campesino con una concepción instrumentalista; como escenario para la propagación de su propio proyecto político y el reclutamiento de militantes”. El Partido y el EPL hicieron presencia en las tomas de tierras porque estimularon



a muchos de sus militantes y simpatizantes a dirigirse a las áreas de conflicto. Numerosos activistas del Partido se desplazaron en calidad de “trasladados”, a veces como paso previo obligatorio para llegar al EPL. De hecho, algunos se profesionalizaron y convirtieron en expertos en asuntos agrarios (Villarraga, 1995: 65).

En contraste con las FARC y el EPL, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) nació oponiéndose a la idea ortodoxa de la guerrilla como simple autodefensa campesina. Su influencia menos notoria en las zonas rurales se explica por la convicción fundacional de que la revolución socialista solo vendrá jalonada por una vanguardia político-militar. Por eso, su primer manifiesto era por la toma del poder por las clases populares. Mientras las FARC se conciben como un “ejército revolucionario”, el ELN se ve más como un “partido en armas”; las FARC están cerca de los colonos, el ELN de los sindicatos; ellas son agraristas, éste es petrolero (PNUD, 2003: 28-29)

Los territorios históricos del ELN coinciden más con la geografía del carbón y del petróleo, de los cuales ha obtenido sus principales rentas, aunque no ha dejado de buscar apoyos entre colonos y trabajadores migrantes. Estuvo cerca a los paros campesinos de 1986 y 1987, no fue exitoso en los proyectos de asentarse en medio del latifundio ganadero de la región Caribe; sus veteranos de las luchas agrarias se desmovilizaron en 1994 con la Corriente de Renovación Socialista, y en el Cauca no ha logrado articularse con los movimientos indígenas (PNUD, 2003: 56-59).

B. Fracaso el reformismo agrario y se desestimuló el desarrollo rural

Al irrumpir la década de 1960, la sociedad rural colombiana se caracterizaba por un orden social jerárquico, sustentado en la fusión de los sistemas de familia y de propiedad sobre la tierra y la apropiación privada del Estado en el ámbito local, a cargo de las élites, situación no muy lejana del orden social que aún caracteriza a esta sociedad. La economía sectorial había presentado avances sustanciales en la agricultura comercial a partir de 1945 (Kalmanovitz, 2010: 223), lo cual había atraído buena parte de la fuerza de trabajo, ligada hasta entonces a la hacienda de clima frío mediante relaciones sociales de carácter atrasado.

Desde el punto de vista de la incidencia de la distribución de la tierra, la gran propiedad en varias regiones del país se había tornado en un obstáculo para la acumulación de capital humano y el crecimiento económico era fuente de conflictos sociales. Además, los derechos de propiedad sobre la tierra no estaban claramente especificados y los conflictos entre campesinos y terratenientes estaban al orden del día. Esta estructura de inequidad se reflejaba en agudos niveles de pobreza de los pobladores.

Si se asume como premisa que la pobreza intergeneracional persiste cuando no se toman medidas radicales para alterar sus causas, no es extraño que la sociedad rural aún presente altos niveles de pobreza. La estructura de inequidad no ha sido modificada, y hoy día, como se indicó en el capítulo 2, el 64,3% de la población vive en condiciones de pobreza y el 29,1%, de miseria. Una evidencia de esta temprana inequidad económica es la distribución de la tierra en 1960 que reflejaba la estructura que venía consolidándose desde el siglo XIX, y que el conflicto político de los años 1950 ayudó a reforzar con el despojo. Tal como lo presenta el cuadro 7.1, el 0,56% de las explotaciones de más de 500 hectáreas concentraba alrededor del 40,4% del total de la superficie agrícola; mientras en el otro extremo, el 76,52% de las explotaciones menores de 10 hectáreas apenas disponía del 8,79% del área agrícola del país.

CUADRO 7.1

Tamaño y distribución de la propiedad rural. 1960

Tamaño de las explotaciones (ha)	Número de explotaciones	%	Superficie (ha)	%
Menor de 5	756 605	62,54	1 238 976	4,53
De 5 a menos de 10	169 145	13,98	1 164 749	4,26
De 10 a menos de 50	201 020	16,61	4 210 777	15,40
De 50 a menos de 100	39 910	3,29	2 680 471	9,80
De 100 a menos de 500	36 010	2,97	6 990 471	25,57
De 500 a menos de 1000	4 141	0,34	2 730 764	9,98
De 1000 y más	2 761	0,22	8 321 619	30,43
Total	1 209 672	100,00	27 337 827	100,00

Fuente: DANE. Censo Agropecuario de 1960.

1. Del intento de reforma agraria al mercado subsidiado

En los últimos cincuenta años el Estado ha adoptado dos posiciones sobre el problema de tierras, sin que ninguna de ellas haya resuelto las dificultades para el desarrollo económico impuestas por la tenencia, ni modificado la enorme desigualdad que caracteriza a la ruralidad. La primera, con el fracasado intento de practicar una reforma agraria histórica en los moldes de una economía intervenida o regulada (leyes 135 de 1961, 1.ª de 1968, 4.ª de 1973 y 30 de 1988), como se indicó en el capítulo 6. La segunda, a partir de los años 1990, con la puesta en práctica del mercado subsidiado por medio de convocatorias como instrumento de acceso a la propiedad por parte de pequeños productores que no tienen tierra o que la tienen de manera insuficiente (leyes 160 de 1994, 811 de 2006 y 1151 de 2003).

Estas dos caras de la política pública, y en particular la última, se presentan en medio de la intensificación del conflicto armado interno y el fortalecimiento del narcotráfico. Ello introduce dificultades en la política de tierras y la deja sin efectos al conducir a una especie de “contrarreforma agraria”. Es bueno recordar que la solución del problema agrario y de tierras es un asunto político que exige la decisión de afectar y reorganizar las relaciones sociales y de poder en el campo, y de este con el resto de la sociedad. Es una decisión política para construir un orden social diferente en el sector rural que facilite el desarrollo económico, social, político y humano en un proceso de largo aliento.

El fracaso del intento reformista no obedeció a un solo factor, como se observa en el recuadro 7.1; vale advertir que aún no existe un proceso de evaluación de esas políticas.

Estos aspectos no deben ocultar algunos logros en zonas donde las economías campesinas se estabilizaron y los conflictos por la tierra dejaron de ser el pan de cada día. En departamentos como Huila, algunas empresas comunitarias se mantienen, aunque su existencia está amenazada



De la violencia de los primeros años promovida por algunos hacendados, por narcotraficantes y sus grupos paramilitares, no pocas veces con la complicidad de miembros de las Fuerzas Militares, en contra de supuestos “auxiliadores o colaboradores de la guerrilla”, **se pasó a una violencia en contra de las comunidades, más de inspiración estratégica, y de control de corredores para asegurar el éxito de las actividades de narcotráfico.**

por un megaproyecto hidráulico (construcción de la represa del Quimbo). En Caquetá, la colonización dirigida logró estabilizar a los colonos venidos del interior huyendo de la violencia, y la presencia del Incora llenó vacíos de precariedad del Estado; en algunas áreas de la Costa Atlántica disminuyeron hasta mediados de los años 1980 los índices de concentración de la propiedad, se hicieron distritos de riego, se lograron aumentos en productividad y mejoraron los ingresos; y en el Oriente antioqueño se empezó a conformar una sociedad rural más estable.

Una revisión detallada a las políticas públicas referente al tema de la tierra permite ver que tanto el Estado como la sociedad civil tienen grados de responsabilidad sobre el desarrollo de este tipo de conflictos, ya sea por acción u omisión. En el caso del Estado, ello se deriva del tipo de políticas aplicadas, los procedimientos utilizados, la falta de una institucionalidad apropiada para atender las demandas de los actores sociales y la orientación de las políticas hacia la salvaguardia de intereses de grupos particulares en relación con los de la colectividad, como se amplía en el capítulo 10.

El paso de las políticas redistributivas hacia la operación de un mercado de tierras lleno de imperfecciones significó congelar la estructura de tenencia y permitir que siguieran operando los factores que propician su concentración. Ese fenómeno fue potenciado por la compra de tierras por parte de los narcotraficantes y luego por la apropiación violenta de la tierra por grupos armados ilegales.

En el caso de la sociedad civil también se observa su desinterés por cambiar la estructura agraria, con excepción de los pobladores rurales, campesinos, indígenas y comunidades negras. Ni la clase empresarial rural y urbana, ni la política, ni las sociedades urbanas, como tampoco

RECUADRO 7.1

La reforma agraria, un caso fallido de política pública. Razones del fracaso

- La resistencia al cambio del orden social existente en sociedades de capitalismo tardío que presentan las élites, especialmente los grandes propietarios y terratenientes.
- El fracaso de la reforma agraria es el fracaso de la sociedad en construir democracia y tejido social para alcanzar un desarrollo estable.
- La poca efectividad de los instrumentos legales entregados al Incora.
- La reforma fue un acuerdo político sin participación de los campesinos.
- La calificación de los predios para determinar su expropiabilidad anuló los esfuerzos para cumplir con los objetivos de la reforma.
- Los obstáculos provienen de los mismos textos legislativos, de su aplicación e interpretación, así como del proyecto político en el que se insertaba la reforma.
- Factores políticos (falta de decisión política y factores de poder), económicos, jurídicos, de carácter operativo y técnico se agruparon para obstaculizar la reforma de la estructura agraria.
- La redistribución de la tierra no parece haber sido el objetivo fundamental de la política; se observa más una preocupación por la modernización del sector.
- No hubo un direccionamiento institucional coherente desde el punto de vista político.
- Se presentó una reglamentación excesiva con gran discrecionalidad en organismos dispersos, y a veces con disposiciones contradictorias.
- No había reglas de juego claras y cuando se llegó a las localidades se observó que los reglamentos no habían consultado la realidad, por lo que resultaron inoperantes y difíciles de entender por los operadores de la reforma.

los grandes propietarios tuvieron la intención de avanzar o liderar un proceso encaminado a cambiar la estructura de tenencia para impulsar un mayor desarrollo, e incluso un capitalismo de corte clásico.

2. Discontinuidad en el desarrollo rural

A partir de mediados de los años 1970, Colombia entró en la era de los programas de desarrollo rural integrado (DRI), los cuales nunca fueron una amenaza para los factores de poder en tanto se desenvolvían sobre una estructura agraria rígida y sin plantear los problemas de acceso a la tierra. Las élites, los propietarios y los políticos apoyaron los DRI y los dejaron avanzar, pues no afectaban el orden social establecido en el campo. Los cambios en las políticas macroeconómicas, en especial la Apertura Económica y la intensificación de la globalización, modificaron los énfasis y prioridades.

El último acto del desarrollo rural se produjo en 1996, cuando empezó a formularse la fase IV del Fondo DRI para el periodo 1997-2000 con base en una evaluación en marcha de la fase III (1991-1996) y una visión más holística del desarrollo bajo los paradigmas de la competitividad, la equidad y la sostenibilidad (Vargas, 1996). En esa nueva versión se revisaba el concepto de lo rural y se enfatizaba un desarrollo conducido por los municipios y las localidades, con más autonomía y descentralización. Pero razones políticas y de contexto hicieron que esta propuesta quedara apenas esbozada durante el gobierno de Ernesto Samper.

- No se construyó un principio de integralidad de la acción del Estado. La reforma articulada solamente al factor tierra y ligada a la responsabilidad de una sola institución fue restrictiva y costosa socialmente; no existió una institucionalidad articulada alrededor del mercado de tierras.
- Hubo un débil apoyo institucional a la escasa participación comunitaria; se ignoró la fragilidad de las organizaciones campesinas, en tanto el Incora tuvo un control y participación preponderante en el proceso.
- Se presentaron desfases entre los procesos reformistas y el presupuesto nacional.
- La reforma agraria y el mercado de tierras fallaron por falta de un desarrollo institucional que redujera las asimetrías en los niveles educativos, en el poder económico y en el uso y manejo del territorio entre campesinos y propietarios.
- La reforma agraria estuvo aislada de reformas urbanas, industriales, financieras y comerciales; no se hicieron compatibles los cambios en el sector rural con los requeridos en otros sectores de la economía y la sociedad.
- No había un mercado integrado de tierras; los mercados están segmentados, son asimétricos y sin cruces y han existido áreas del territorio bajo control de fuerzas marginadas de los comportamientos típicos del mercado.
- Se tomó una decisión muy costosa: impulsar la titulación de baldíos arrojando a la periferia a inmensas masas campesinas con proyectos de colonización, donde el Estado los abandonó a su suerte.
- El narcotráfico, el conflicto armado interno y la irrupción de la corrupción y la ilegalidad se atravesaron en el proceso reformista y la operación del mercado de tierras, dificultando su operación y contrarrestando los pocos avances.

Fuente: elaboración INDH 2011 con base en Ramos (2001), Rojas (2001), Machado (2001, 2009), Balcázar et ál. (2001) y Suárez (1999).

Otra limitación estructural de esta sociedad rural estaba constituida por la **muy restringida capacidad del campesinado para organizarse como fuerza política y representar sus propios intereses.**

Las luchas campesinas no han logrado estructurar una red de relaciones lo suficientemente sólida para llegar a hacer valer sus intereses como clase y representarse a sí mismos, en lugar de tener que hacerlo por persona interpuesta.



A partir de allí se registra el retroceso definitivo de estos programas. Los gobiernos siguientes los desvalorizaron y terminaron por suprimir las entidades encargadas, introduciendo un nuevo paradigma: los desarrollos rural productivista compatible con la competitividad y el de los mercados (capítulo 10). Se cayó así en un vacío institucional en momentos en los que el conflicto se acentuaba y el despojo y desplazamiento forzado llegaban a su clímax. El costo político de suprimir esos programas (Incora, DRI y PNR), precisamente cuando el conflicto se iba intensificando ha sido muy alto y condujo a consolidar la estructura agraria con su alta desigualdad. Además, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) perdió el liderazgo en esos asuntos, pues en 2005 ya los presupuestos de programas, públicos y privados, realizados por fuera de su influencia (públicos y privados) superaban los recursos que esa cartera destinaba para el desarrollo rural.

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) puede considerarse un caso exitoso de intervención del Estado y de descentralización en la toma de decisiones. Este plan surgió en los años 1980 y se extendió hasta mediados de los años 1990, con una duración de doce años. El PNR, al igual que el Fondo DRI, feneció en la época de la Apertura Económica, se constituyó un camino para construir paz y se concibió como una “novedosa estrategia encaminada a cimentar las bases para instaurar unas relaciones armónicas entre el Estado y la comunidad para alcanzar la paz” (PNR, 1994).

La estructura de la tenencia de la tierra no cambió durante el intento reformista, pero este hizo que algunas propiedades grandes se fragmentaran por la acción del Incora. Hacia mediados de los años 1980 se tenía una estructura con altos índices de concentración de la propiedad, una fuerte fragmentación del minifundio, y la mediana propiedad había iniciado un leve ascenso con el desarrollo de la agricultura comercial (Lorente, Salazar y Gallo, 1985; Machado, 1998). Fue en esa coyuntura en la que el conflicto armado, de la mano de paramilitares y narcotraficantes inició un proceso de contrarreforma agraria que consolidaría la alta desigualdad en la estructura agraria.

Persistió un conflicto rural que expresaba, como se señaló en el capítulo 6, una deuda social y política con el campo. Y el conflicto armado que se desata después del intento reformista no tendrá como causa fundamental la lucha por la tierra liderada por el campesinado, sino que rápidamente irá derivando hacia una lucha por el territorio en la cual el campesinado se convierte en la principal víctima.

C. Se instaló y prosperó la economía ilegal de las drogas

1. Narcotráfico y violencia rural

El factor narcotráfico hizo una gran diferencia en la capacidad del ejercicio de la violencia en la historia reciente de la sociedad rural. En su desarrollo desempeñó un papel crucial la iniciativa de agentes externos al sector rural, quienes inicialmente financiaron los cultivos, la infraestructura de laboratorios de procesamiento de la coca, la protección, la compra de la



pasta de coca y sus procesos de transporte y comercialización. Más tarde la parte inicial de la cadena de narcotráfico se internaliza en el sector y no puede considerarse ajena del todo a su dinámica de acumulación.

Desde un comienzo el narcotráfico ha sido una actividad ilegal y criminal, que en todas sus etapas de producción y comercialización ha conllevado altos riesgos asumidos por algunos individuos motivados por un exceso de avaricia de renta y enriquecimiento rápido. Su implantación durante los primeros años en las regiones de colonización y de frontera, en no pocas ocasiones, fue realizada con violencia por ser una actividad que entonces y hoy ha demandado un exigente control territorial. Por los riesgos que conlleva frente a la ley, y por la presencia de los diferentes agentes armados interesados en su producción, desde sus tempranos orígenes los narcotraficantes han recurrido a la coerción armada para dominar regiones, controlar y proteger su producción.

La violencia ha sido un insumo importante para el desarrollo de las actividades alrededor del narcotráfico. Para Thoumi (1994), la violencia en el caso del narcotráfico es:

- (a) El elemento básico en la resolución de conflictos y se usa como garantía para el cumplimiento de los acuerdos; (b) se utiliza como barrera de entrada de eventuales competidores; (c) es un mecanismo de protección de la propiedad obtenida ilegalmente; (d) se puede usar contra las autoridades para alterar las reglas de juego.

2. Narcotráfico y conflicto

El narcotráfico y su relación con el conflicto puede ser entendido por lo menos desde dos puntos de vista, no exentos de contradicciones y polémicas: por una parte, como una contingencia hasta entonces desconocida en la sociedad rural, pero muy ligada a una dinámica de mercado internacional, que terminó por convertirse en combustible fundamental del crecimiento y accionar de guerrillas y paramilitares. Al respecto, Pecauc (2003: 77-92) señala al narcotráfico como uno de los factores fundamentales vinculados con la agudización de la confrontación, que

Desde finales de los años 1960 [el desarrollo del narcotráfico] ha jugado un papel supremamente determinante en el crecimiento y en la constitución de los diferentes actores que después se han vinculado de diferentes maneras con los procesos de violencia.

Para este autor, es la economía de la droga el factor

que provoca la consolidación de protagonistas dotados de recursos que les asegura formas inéditas de influencia sobre la población [...] y una capacidad ilimitada para trazar estrategias¹.

En un sentido distinto, por otra parte, investigaciones recientes presentan puntos de vista que indican que

La persistencia del conflicto y la transformación de las decisiones estratégicas de los grupos armados explican la expansión de los cultivos ilícitos, y no al revés, como suelen suponer los discursos y las narrativas estatales y algunas internacionales (Vásquez, 2011: 385).

Debe señalarse que así como fue de abundante y expedito el flujo de dólares producto del narcotráfico, corrió paralelo el crecimiento de los grupos armados, guerrilla y paramilitares. Para 1990, las FARC contaban con 8.200 hombres en armas, el ELN con 2.300 y el EPL con 1.200. Los grupos llamados de autodefensas que ya se habían transformado en paramilitares disponían de 1.800 hombres en armas.

Estas cifras demuestran cómo el conflicto armado que se desarrolló en el entorno del mundo y la sociedad rural adquirió pronto una dinámica diferente a la de principios de la década de 1980. En efecto, la creación de grupos de autodefensas, promovida por narcotraficantes con inversiones en el sector, ganaderos y terratenientes para defenderse de los ataques de la guerrilla y proteger su riqueza y su poder dio un salto cualitativo y cuantitativo y en un periodo muy corto originó estructuras armadas para el ejercicio de la coerción.

El crecimiento extraordinario del narcotráfico fue factor fundamental de la dinamización de la violencia tanto política como común, y las infracciones al DIH (Derecho Internacional Humanitario), que alcanzaron niveles extremos. Alianzas de clase y élites económicas y políticas rurales desempeñaron un papel medular en el desarrollo del paramilitarismo y pusieron en evidencia la precariedad del Estado y su limitado desempeño en el campo de la regulación social. Fue una escalada de la violencia que corrió paralela con el mayor crecimiento en la historia de los grupos armados ilegales, las cuales se convirtieron en verdaderas redes de poder en la mayoría de las regiones del país.

¹ Según Pecauc (2001: 43-52), la lucha armada se transformó a finales de los años 1960, al encontrar no "causas" sino "puntos de apoyo" para su fortalecimiento en los conflictos sociales de las regiones, pero son los dineros de la coca los que favorecen, desde 1987, "la repentina multiplicación de los frentes guerrilleros [...] las FARC pueden ahora contar con recursos para financiar a combatientes permanentes dotados de armas modernas que reciben un salario y que no conservan gran cosa en común con los grupos de autodefensa campesina".

Fotografía: cortesía Colpremsa.



3. Narcotráfico, compra de tierras y cultivos de hoja de coca

El hecho que se ha de resaltar es que ya a mediados de los años 1970 aparecieron las primeras plantaciones para el comercio de coca en el país (Thoumi, 2002: 113), a la vez que se estaban exportando ilegalmente cantidades reducidas de coca a los Estados Unidos, procesada con pasta traída de Perú y Bolivia. Para la sociedad y el mundo rural, la irrupción primero de los laboratorios y luego de las plantaciones de coca vinculadas al negocio del narcotráfico, a cargo de actores externos con una gran capacidad del ejercicio de la violencia armada, marca el inicio de un periodo durante el cual la sociedad rural se convirtió en el escenario de alianzas inestables entre grupos armados por la apropiación de las ganancias del tráfico de la coca. Estos acuerdos terminaron a menudo en enfrentamientos armados entre actores que se disputaban el control territorial necesario para su actuar ilegal.

La inversión en tierras fue el destino inicial de parte de los capitales excedentes del narcotráfico. Alejandro Reyes (1995) identificó hacia mediados de los años 1990 que en 409 municipios del país se había presentado la compra de tierras con capitales del narcotráfico, el cual entró a fortalecer la estructura concentrada de la tenencia de la tierra. Así se generaron tensiones con las comunidades campesinas, no expresadas ya en conflictos abiertos, como consecuencia del declive del movimiento campesino y la persecución de la que este fue objeto por actores armados ilegales aliados con sectores de las élites agrarias.

La rentabilidad del cultivo de la hoja de coca atrajo a sectores del campesinado desplazados y expulsados del interior de la frontera agropecuaria, quienes en áreas de poblamiento reciente tuvieron a su cargo las plantaciones de coca. Regiones aisladas y distantes de los principales centros económicos del país, con una muy precaria presencia de Estado, como El Caguán (Cauquetá) y los departamentos de Guaviare y Putumayo, se constituyeron como centros principales de la economía cocalera en el proceso de la colonización armada dirigida por las FARC en las décadas de 1960 y 1970. Este proceso deriva en la colonización cocalera de ese movimiento subversivo de los años 1980 que aún persiste (recuadro 7.2), como lo señala Vásquez (2011: 414).



En los años 1980 persistió un conflicto rural que expresaba, una deuda social y política con el campo. **Y el conflicto armado que se desata después del intento reformista no tendrá como causa fundamental la lucha por la tierra liderada por el campesinado, sino que rápidamente irá derivando hacia una lucha por el territorio en la cual el campesinado se convierte en la principal víctima.**

D. Se multiplicaron los actores armados (paramilitares)

El paramilitarismo que surgió durante los primeros años de la década de 1980 no fue resultado solamente de la ausencia o precariedad del Estado o de un vacío ostensible de poder. Factores como la debilidad estatal en la regulación social de conflictos, la ambivalencia de los individuos frente a la autoridad del Estado, la existencia de una porción importante de población fuera de la institucionalidad oficial y los incentivos para quienes delinquirían por los bajos riesgos de ser castigados por la ley también tuvieron su cuota en el surgimiento del problema. A comienzos de los años 1980 el narcotráfico ya tenía una alta rentabilidad y existía un grupo enriquecido, en el cual se encontraban Pablo Escobar, Gonzalo Rodríguez Gacha y Fidel Castaño, quien se convertiría en uno de los principales líderes del paramilitarismo durante esta década. La disponibilidad de recursos económicos abundantes para que los diferentes grupos ejercieran la coerción armada hizo la gran diferencia con la Violencia de los años 1950.

> Continúa pág. 230

Aportes para el debate

Las lógicas territoriales de la guerra

La relación del conflicto armado con el irresuelto problema agrario sigue siendo un asunto acuciante, cuando no el más fundamental, para explicar sus transformaciones territoriales y temporales en función de las particularidades espaciales de las regiones y subregiones donde se ha instalado. Y, además, para entender cómo cada región y subregión se ha integrado a la economía y a la política nacional.

Las lógicas de inserción de los grupos armados son diferentes según los procesos de poblamiento, el grado de sedimentación social y las tensiones del mundo rural. Por eso, las lógicas territoriales de la guerra en Colombia

exceden las divisiones político-administrativas y pueden comprenderse bajo otros parámetros regionales o subregionales. Por ejemplo, según sentimientos identitarios fuertes que cohesionan a algunas comunidades, su grado de inserción en la vida económica nacional y regional, el tipo de colonización y poblamiento y las condiciones geográficas y medioambientales.

Ese tipo de subregionalización ayuda a explicar las dinámicas subnacionales de la guerra, que cobran importancia en la literatura internacional especializada en guerras civiles. Diferenciar sus formas de configuración y su desarrollo en un territorio determinado ofrece

Fotografía: cortesía Colprensa.



lucen sobre las escisiones que producen y reproducen la violencia y sobre la articulación del grupo o grupos armados con realidades de escalas locales y regionales. Esas tipificaciones ayudan al diseño y desarrollo de políticas para la superación del conflicto porque, al poner de presente la heterogeneidad de la guerra en el espacio, obligan a respuestas heterogéneas y diferenciadas para cada tipo de territorio.

Esta perspectiva de análisis enriquece o cuestiona las interpretaciones que asumen el conflicto como fruto de la racionalidad económica de los grupos armados, que los convierte principalmente en cazadores de rentas o depredadores de recursos. Si se contraviene esta lectura basada en el carácter codicioso, el narcotráfico deja de ser la causa eficiente del origen, persistencia y expansión territorial de los grupos armados y, en cambio, la persistencia del conflicto y las transformaciones de sus decisiones estratégicas explican la expansión de los cultivos ilícitos.

En este caso, la inserción de los actores armados en el narcotráfico no es sino la expresión contemporánea del irresuelto problema agrario, que se traduce en el entramado institucional y político del país. El narcotráfico es asumido como una nueva etapa del modelo agroexportador, cuyas profundas consecuencias políticas, económicas, sociales y culturales están lejos de ser comprendidas a cabalidad. Porque la inserción de los grupos armados en las etapas de la cadena productiva (cultivo, producción y comercialización) de las economías regionales de la coca ocurre mediante un proceso desigual y diferenciado, las relaciones económicas y sociales establecidas en ellas tienen una estructura social diferenciada y una distribución desigual de sus beneficios.

La misma perspectiva de análisis interpela a quienes explican el conflicto como resultado de la carencia de Estado en vastas regiones. En verdad estamos ante la *presencia diferenciada del Estado* (noción acuñada en una investigación anterior del Cinep). El Estado carece del pleno monopolio de la coerción legítima en buena parte del territorio, lo que tiene antecedentes históricos de largo plazo y acarrea consecuencias serias para el régimen político. Fernán González ha señalado cómo esta situación plantea la pregunta sobre el tipo de presencia de los aparatos estatales en el conjunto del territorio y



Fotografía: cortesía Colprensa.

sobre las relaciones entre Estado y sociedad que se dan de manera diferenciada en las diversas regiones del país. En la soberanía fragmentada, el actor armado y el Estado pueden ejercer autoridad en el mismo territorio, incluso complementándose, como en las negociaciones de paz de la década de 1980, cuando la insurgencia fungió como intermediaria para que el Estado central intentase una ampliación de la comunidad política nacional.

Así pues, la persistencia del irresuelto problema agrario, los problemas institucionales que de él se derivan y las dinámicas diferenciadas en el tiempo y el espacio de la confrontación armada apuntan a la misma dirección.

Teófilo Vásquez

Sociólogo e investigador del Cinep

Nota El autor es coeditor con Andrés Vargas y Jorge Restrepo del libro *Una vieja guerra en un nuevo contexto*. 2011. Cinep/PPP-Odecofi-Colciencias, Cerac. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana.

Viene de pág. 227 >

Bien fuera porque los narcotraficantes habían comprado tierra, o porque los terratenientes demandaban la ayuda de los grupos contrainsurgentes que ya se habían constituido para combatir a la guerrilla, como fue el caso de Urabá a mediados de los años 1980, lo cierto es que en el Magdalena Medio se dieron alianzas de ganaderos, terratenientes y narcotraficantes. Este tipo de alianzas se repitió en la medida en que la guerrilla se expandía en el país y ejercía coacción armada sobre aquellos grupos sociales. Aunque en casos como el del Magdalena Medio parece claro que la lucha armada contrainsurgente no formaba parte del interés fundamental de los narcotraficantes, es decir, solo en la medida en que se amenazaba su dominio territorial, sus tierras, los cultivos de coca o laboratorios de procesamiento recurrirían a la acción armada en contra de la guerrilla.

Otro papel fundamental en la consolidación del paramilitarismo lo desempeñaron algunos miembros de instituciones del aparato represivo del Estado (Fuerzas Militares y Policía, especialmente). Una y otra vez se les acusó, por acción u omisión, de haber colaborado con la formación e intervención de los grupos paramilitares en diversas regiones a partir de los años 1980.

El paramilitarismo también se estructuró como un proyecto de carácter individual y familiar que luego se transformó en grupo contrainsurgente empeñado en combatir a la guerrilla. Este es el caso de los hermanos Castaño, nacidos en Amalfi (Antioquia). Carlos Castaño relata que en el comienzo de esta retaliación

No conocíamos el término autodefensa. Nosotros simplemente dijimos [...] es por venganza [...]. Nosotros no teníamos deseo de acabar con la guerrilla en el país. No teníamos deseo de pensar que algún día íbamos a tener una organización de carácter nacional como la que tenemos hoy. No. Eso no lo presumimos nunca. Es decir, nosotros consideramos que si no había cómo demostrarles a esos señores que habían secuestrado a mi padre y que habían matado a mi padre y que se paseaban campantemente por la población, entendimos que teníamos que asumir nosotros, todos, esa actitud de comenzar a atacarlos (Castro Caicedo, 1996: 154).

Sin embargo, esta aventura familiar de los hermanos Castaño, Fidel, Vicente y Carlos, se convirtió en la experiencia temprana del grupo paramilitar que habría de dejarles muchas enseñanzas para la organización de los núcleos paramilitares que van a surgir a finales de los años 1980 y 1990. Esos aprendizajes no necesariamente estuvieron reducidos a la logística militar, sino que se extendieron a las relaciones que podían establecer con miembros de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad en las regiones.

Un aspecto a resaltar sobre la definición de la arquitectura de este paramilitarismo temprano fue la capacidad demostrada de sus auspiciadores para estructurar una acción colectiva, como en el caso de Puerto Boyacá, donde fueron prestos en organizar la defensa en contra de la amenaza de la guerrilla. Esto los diferencia de los terratenientes de las regiones de antiguo latifundio, quienes a menudo demostraron incapacidad para asociarse y articular una acción colectiva de tal naturaleza. Su capacidad para correr riesgos y sus habilidades para el crimen contribuyeron a explicar la presteza para articular la violencia armada para defenderse; ejemplo de ello fue la creación del MAS (Muerte a Secuestradores) para la defensa de sus intereses en el Magdalena Medio.

Cubides (1997: 6) resume el tipo de paramilitarismo de los inicios de la década de 1980 cuando afirma que este se caracterizó por

Una estricta reacción ante amenazas específicas provenientes de la guerrilla, la confluencia de intereses particulares con el aporte de recursos correspondientes, la conformación de una organización ad hoc, la compra, o el acceso, a información clasificada proveniente de organismos de inteligencia del Estado para seleccionar sus objetivos, la imitación de los métodos de la guerrilla en el recurso a la violencia y, en menor grado, el estilo de sus comunicados.

E. La violencia se concentró en civiles y comunidades rurales



La penetración regional del narcotráfico, vía la compra de tierras y el cultivo de la hoja de coca, pronto se tradujo en el reconocimiento que recibió de algunas autoridades regionales. Los valores reaccionarios y violentos que, según Camacho, López y Thoumi (1999), caracterizan a los narcotraficantes, los llevó a hacer blanco de su violencia a los líderes políticos que, desde su particular punto de vista, encarnaban valores contrarios a aquellos que les eran propios.

De la violencia de los primeros años promovida por algunos hacendados, por narcotraficantes y sus grupos paramilitares, no pocas veces con la complicidad de miembros de las Fuerzas Militares, en contra de supuestos “auxiliadores o colaboradores de la guerrilla”, se pasó a una violencia en contra de las comunidades, más de inspiración estratégica, y de control de corredores para asegurar el éxito de las actividades del narcotráfico.

De los factores que contribuyeron a la iniciación de la escalada de violencia a partir de la segunda década de los años 1980, se destaca sin duda la firma en 1984 del cese al fuego entre el presidente Betancur y las FARC. Fue un hecho que despertó gran oposición entre terratenientes, ganaderos, políticos regionales y aun de militares descontentos con las negociaciones de paz con la guerrilla, emprendidas no solo por Betancur sino también por el gobierno de Virgilio Barco en el periodo 1986-1990.

Los acuerdos políticos produjeron resultados contrarios a los esperados y en lugar de menores índices de violencia esta se incrementó. Fruto de la intolerancia y la radicalización, las alianzas de políticos regionales, terratenientes, ganaderos y miembros de las Fuerzas Militares, narcotraficantes y paramilitares a finales de los años 1980 se inició la persecución y asesinato de los miembros de la UP y el asesinato de buena parte de las figuras de la izquierda democrática.

Todo ello se dio en el marco de lo que se podría calificar como la “guerra sucia”, que caracterizó la vida del país durante la segunda parte de la década de 1980. Guerra en contra de dirigentes de izquierda, miembros de organizaciones sindicales y campesinos. Los carteles de la droga, y muy especialmente el de Medellín, crearon un clima de temor y zozobra en el país mediante la utilización de la violencia en contra de políticos, periodistas y representantes de la justicia.

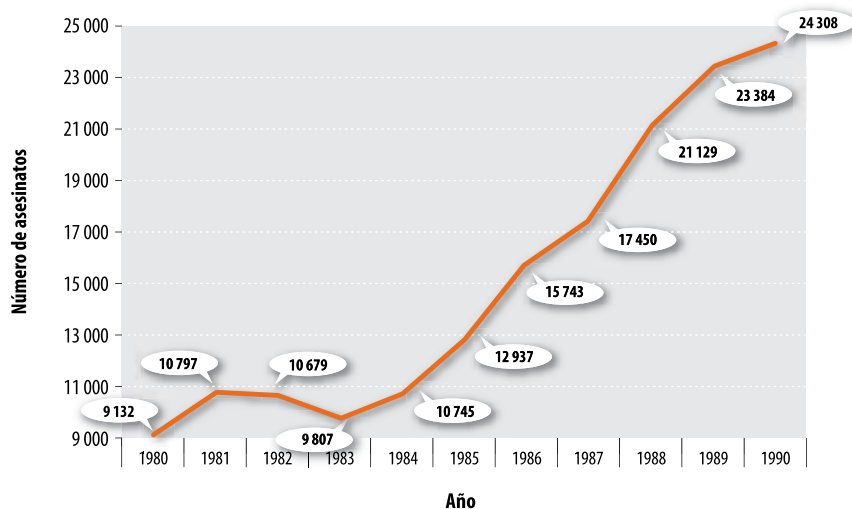
Además de asesinatos de maestros, dirigentes sindicales y concejales y candidatos a concejales por la UP, se iniciaron las masacres. “La Mejor Esquina”: 38 campesinos asesinados por el grupo paramilitar “Los Magníficos”; ocho campesinos asesinados en Los Córdoba, corregimiento de Puerto Libertador; cinco campesinos en Tierralta, en la zona del Alto Sinú” (Villarraga y Plazas, 1995). Fue una actitud de oposición abierta a las políticas del Estado por parte de élites rurales, cuyos antecesores habían logrado oponerse con éxito a las políticas de reforma agraria lideradas por el gobierno central en los años 1960 e inicios de los años 1970.

En este clima se dio la escalada de la violencia en el entorno de la sociedad rural, la cual tuvo como denominador común la participación de grupos paramilitares, narcotraficantes y miembros de las Fuerzas Militares, la policía y los organismos de inteligencia (Villarraga y Plazas, 1995). En este periodo de 1980 a 1990 el número de homicidios en el país creció de aproximadamente 9.100 a 24.700 anuales (Rubio, 1995: 101-125), y para entonces el paramilitarismo se había consolidado en Magdalena Medio, Córdoba, Eje Bananero, Bajo Cauca y valle del Sinú (gráfico 7.1).

A la par que se desmontaba el proyecto reformista agrario y el movimiento campesino se debilitaba, comenzaron a desarrollarse fenómenos que articulan los componentes de confrontación fundamentales de la nueva violencia que se desata después de los enfrenamientos políticos de los años 1950: las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo.

GRÁFICO 7.1

Asesinatos 1980-1990



Fuente: Otero, Diego Fernando. 2009. *Las muertes del conflicto colombiano en el periodo 1964 -2008*. Universidad Central. Facultad de Ciencias Administrativas y Contables

Al iniciarse la década de 1990, la sociedad rural regional ya estaba permeada por la nueva riqueza del narcotráfico y las actividades contrainsurgentes del paramilitarismo. La estructura de la tenencia de la tierra se había concentrado más, el movimiento campesino estaba desarticulado y las políticas de corte neoliberal entraban a reorientar el modelo de desarrollo con cambios significativos en la política agrícola y en el esquema institucional que se había construido en el sector rural, como se describe en el capítulo 10.

Con ocasión de la primera elección de alcaldes en 1988, en la cual el partido de izquierda UP (Unión Patriótica) obtuvo triunfos en algunas regiones, pareció claro que este nuevo grupo político alteraría el equilibrio de poder, hasta entonces mantenido por las élites locales. Por esta razón los narcotraficantes y paramilitares no tardaron en establecer alianzas con los grupos políticos perdedores en el nivel local con el propósito de iniciar la represión de la UP.

Un caso emblemático en el nacimiento del paramilitarismo de los años 1980 ha sido el de Puerto Boyacá. Gutiérrez y Barón (2005: 10) señalan que hubo cuatro factores que estuvieron ligados al virulento surgimiento del paramilitarismo en esta ciudad del Magdalena Medio: (a) la radicalización de los grupos criminales, cuyos intereses vitales estaban siendo afectados por la guerrilla; (b) la decisión estratégica de importantes sectores del Ejército de crear grupos de autodefensa; (c) la creación de la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (Acdegam); y (d) el control del Partido Liberal y de congresistas que hicieran cabildeo por el paramilitarismo de Puerto Boyacá.

Acdegam fue fruto de una reunión de 250 ganaderos y agricultores antioqueños a finales de 1982 en Medellín (Martínez, 2004: 80), de la cual salieron las bases para esta asociación como fachada legal de los paramilitares de esta región. Fue otra de las formas de organización que adoptó el paramilitarismo en estos años, y con ello se buscaba: “Canalizar legalmente los proyectos militares, financieros, educativos, sanitarios de infraestructura y vías, mediante

los cuales las *autodefensas* buscaban ganar y controlar a la población” (Cinep, 2004).

Más tarde, los miembros de esta organización crearon un movimiento político llamado Morena (Movimiento de Reconstrucción Nacional), movimiento de extrema derecha que de manera ramplona expresaba su odio contra los sindicatos y las organizaciones sociales, a la vez que la defensa de los valores cristianos. Aunque de corta duración, era fiel reflejo de la ideología política que alentaba a estos grupos paramilitares.

Estos fueron los tipos de organizaciones de narcotraficantes y autodefensas para defenderse de la coerción armada de las guerrillas, dirigidas en contra de liderazgos y organizaciones sociales en sus regiones de influencia. De hecho, se convirtieron en una especie de extrema derecha armada, ejerciendo el tipo de violencia que es predominante en las sociedades rurales (Acemoglu y Robinson, 2006: 189; Moore, 1996). Ello les permitió encontrar en sus enfrentamientos con la guerrilla el argumento adecuado para reprimir toda expresión democrática que atentara contra el orden social jerárquico de esas sociedades rurales. Pero la capacidad del ejercicio de la coerción armada también estuvo mediada por los intereses económicos y políticos, el saldo de rencillas entre vecinos o rivales, el ejercicio de la venganza o la eliminación de rivales (Kalyvas, 2006: 24-25, 160-161).

Bien sea por la precariedad del Estado y su incapacidad para controlar el territorio o de regulación social en las áreas rurales, lo cierto fue que en las regiones dedicadas al narcotráfico o donde compraron tierras los narcotraficantes la creación de grupos armados fue el patrón que repitieron una y otra vez, en contra de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, bajo el argumento de que se trataba de “auxiliadores de la guerrilla”, pero también por considerarlos obstáculo para sus planes. Dichas acciones fueron asimismo una forma de quitarle influencia a la guerrilla, ante su manifiesta incapacidad de proteger a sus simpatizantes (Gaitán, 2006: 256).

La práctica de asesinar a los líderes de las comunidades rurales, ya usada durante la época de la Violencia de los años 1950, tiene aún enorme trascendencia por ser consuetudinaria durante las últimas seis décadas. De manera primordial por el impacto que tiene la destrucción violenta y permanente del capital social de una sociedad rural para el desarrollo de formas democráticas de participación y organización política, el acceso a activos y el mejoramiento del bienestar de sus miembros, el acceso al Estado y a la producción de bienes públicos locales, y la reducción de las expresiones violentas de conflicto.

El temprano enriquecimiento de los grupos paramilitares, los comienzos de la construcción de un poder regional armado y su penetración en diferentes esferas de la economía y de la política llevó a este grupo a reclamar del Estado un tra-



El campesinado fue la principal víctima de narcotraficantes que se hicieron a territorios con sus ejércitos de autodefensas para contrarrestar las acciones de la guerrilla.

El temor a la violencia incontrolada que estos grupos armados ejercían en todas las regiones adonde llegaban, especialmente en las zonas de latifundio o aquellas consideradas estratégicas para el movimiento de las drogas ilícitas afectó en forma dramática a las organizaciones sociales y su militancia.



Fotografía: cortesía Alto Comisionado para la Paz.



tamiento similar al otorgado por el gobierno de Betancur a la guerrilla en el proceso de la negociación de la paz, reclamo que no fructificó.

Desde un comienzo el narcotráfico ha sido una actividad ilegal y criminal, que en todas sus etapas de producción y comercialización ha conllevado altos riesgos asumidos por algunos individuos motivados por un exceso de avaricia de renta y enriquecimiento rápido. Su implantación durante los primeros años en las regiones de colonización y de frontera, en no pocas ocasiones, fue realizada con violencia por ser una actividad que entonces y hoy ha demandado un exigente control territorial.

F. Se pasó de la lucha por la tierra a la disputa por el territorio

Al iniciarse la década de 1990, la sociedad rural regional ya estaba permeada por la nueva riqueza del narcotráfico y las actividades contrainsurgentes del paramilitarismo. La estructura de la tenencia de la tierra se había concentrado más, el movimiento campesino estaba desarticulado y las políticas de corte neoliberal entraban a reorientar el modelo de desarrollo con cambios significativos en la política agrícola y en el esquema institucional que se había construido en el sector rural.

Era evidente que los grupos armados habían iniciado el control de territorio después de estar dedicados, en el caso de los paramilitares, a defender los intereses de los hacendados contra la coacción ejercida por las FARC. El significado y la función de esta violencia cambiaron con los nuevos objetivos que los grupos armados, aunque sus prácticas permanecieran similares a las de la década anterior: la guerrilla luchaba por la expansión territorial y la toma del poder por la vía armada, y el paramilitarismo aupaba una lucha contrainsurgente y se disputaba el control del negocio del narcotráfico.

Sin embargo, la inusitada concentración de medios de coerción que exhibieron los grupos armados necesariamente requería del acceso a fuentes de financiamiento que posibilitaran este desarrollo. Como lo plantea Tilly (2000: 17 y 19), históricamente los medios de coerción en las sociedades han estado estrechamente ligados a la acumulación de capital, y ello ha sido un paso esencial en el proceso de la construcción del Estado. Aunque no se podría afirmar que estos fueron años de singular avance del capital en la sociedad rural, las prácticas del secuestro y la extorsión, más las contribuciones, voluntarias y no voluntarias de ganaderos y terratenientes, no hubieran sido suficientes para financiar los aparatos de coerción armada que guerrilla y paramilitares lograron construir en tan corto tiempo.

En este sentido, solo la muy estrecha y compleja relación que las FARC y los grupos paramilitares establecieron con el narcotráfico y los narcotraficantes, que a finales de los años 1980 se hizo más estrecha, permitió a estos grupos establecer la relación sinérgica que les daría acceso al flujo monetario necesario para el desarrollo de su agenda armada. El narcotráfico se convierte así en un factor determinante del conflicto, pero no en su causa.

El desarrollo de la industria del narcotráfico, incrustada en el entorno del mundo rural, funcionará como factor articulador de los intereses políticos y económicos de las fuerzas sociales de estas regiones agrarias y de sus élites, de la criminalización de la vida política, de la violencia ejercida por los diferentes grupos armados y, más importante aún, de la capacidad del ejercicio de la coerción armada, que se va a convertir en el principal argumento de articulación del poder en la sociedad rural.

Por otro lado, narcotraficantes con intereses tanto en el mundo rural como en el urbano, aliados a fuerzas del campo no proclives al cambio ni la democracia, con miembros de los partidos Liberal y Conservador interesados en mantenerse en el poder, con empresarios y comer-



Fotografía: Claudia Rubio.

cientes extorsionados y secuestrados por las FARC y de algunos miembros de las Fuerzas Armadas, habrían de estar a la cabeza de la oposición a los esfuerzos conciliatorios del Estado.

Desde el punto de vista de las FARC, lo militar subordinó la estrategia para acceder al poder, al punto que los ataques armados indiscriminados que habrían de perpetrar en contra de los pueblos, los asesinatos de la población civil y de los líderes de las comunidades rurales realizados en los décadas de 1990 y 2000 contradicen los postulados de su lucha popular. Tal como lo señala el Grupo de Memoria Histórica en relación con las FARC,

Si en 1980 era más importante la población que el territorio, dada la simultaneidad de las luchas sociales, políticas y militares; ahora el territorio es más importante que la población, dado el privilegio de la lucha armada (CNRR, MH, 2009).

En el caso del paramilitarismo, el otro grupo armado ilegal de absoluto protagonismo, presentaría también cambios sustanciales en su conformación, financiación y objetivos. Para comenzar, su organización y crecimiento significativo van a ser totalmente diferentes al de las guerrillas. A diferencia de la organización nacional jerárquica, centralizada, compartimentada y militar de las FARC, van a presentar una organización descentralizada, una forma de organización más asimilable a una red, la que en principio tendrá que ver con una modalidad más autónoma de aparición en las diversas sociedades rurales del país. La organización nacional primero como ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá) en 1994 y más tarde en 1997 como AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) será el reflejo de la importancia que alcanza el paramilitarismo en esa década. Su proyecto se va a distinguir por la intensidad de la violencia armada ejercida en contra de la sociedad civil y llegará a ser el grupo armado perpetrador del mayor número de masacres y homicidios políticos, de violencia indiscriminada y de barbarie como método de control territorial.

A principios de los años 1990 ya era claro pues que los grupos armados habían iniciado el camino del control de territorio después de estar dedicados, en el caso del paramilitarismo, a defender los intereses de los hacendados contra la coacción ejercida por las FARC. El significado y la función de esta violencia cambió con los nuevos objetivos que los grupos armados se plantearon en esa época, aunque sus prácticas permanecieran un tanto similares a las de la década anterior. La guerrilla en su lucha por la expansión territorial y la toma del poder por la vía armada, y el paramilitarismo en su lucha contrainsurgente y en su disputa por el control del negocio del narcotráfico.

G. Se estigmatizó y diezmó al movimiento campesino

Otra limitación estructural de esta sociedad rural estaba constituida por la muy restringida capacidad del campesinado para organizarse como fuerza política y representar sus propios intereses. Las luchas campesinas no han logrado estructurar una red de relaciones lo suficientemente sólida para llegar a hacer valer sus intereses como clase y representarse a sí mismos, en lugar de tener que hacerlo por persona interpuesta². Bajo la órbita de los partidos Liberal y

Conservador, la representación de intereses reformistas de la época estuvo en cabeza del grupo que encarnaba la tradición agrarista del Partido Liberal, cuyos miembros vieron además, un potencial capital político en los pequeños propietarios y aparceros (Berry, 2002: 29).

Los intentos de cambio de la estructura de distribución de la tierra, iniciados con la aprobación de la ley de reforma agraria (leyes 135 de 1961 y la 1.ª de 1968), produjeron, entre otros efectos, la expulsión de aparceros, arrendatarios y colonos de la gran propiedad. Alrededor de la reforma se dieron enfrentamientos entre una clase terrateniente regional entroncada con los poderes políticos local y nacional y una fracción modernizante del Partido Liberal que defendía estas reformas a favor del campesinado. Los propietarios estaban organizados en torno a la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) y Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos), que participaban en las decisiones de las políticas públicas y fueron férreos opositores de la reforma agraria (recuadro 7.3).

Con el campesinado organizado alrededor de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) bajo la égida del Estado, lo que resolvía los problemas de estructuración de la acción colectiva de ese grupo, que pretendía apoyar el proceso reformista y dinamizar la lenta reforma agraria en los años 1960, la sociedad rural colombiana experimentó una década de intensas movilizaciones sociales y agudos enfrentamientos de clase. Estos se dieron entre un campesinado que, bajo el amparo de las reformas aprobadas, luchaba por el acceso a la propiedad de la tierra y una clase terrateniente que no estaba dispuesta a renunciar a la que hasta entonces había sido la base de su poder material y de su hegemonía política en el ámbito de la sociedad regional. Este fue un movimiento que alcanzó a tener vida autónoma por un breve periodo; prueba de ello es que solo en 1972 la ANUC logró organizar más de ochocientas invasiones de tierras en 21 departamentos del país (Escobar Sierra, 1972).

Aunque el primer mandato agrario de la ANUC de 1971 contenía muchas de las reivindicaciones que había planteado el programa agrario de las FARC de 1964, es claro que los campesinos

² Una descripción notable de las luchas y vicisitudes de los líderes campesinos que surgieron a comienzos del siglo XX fue hecha por Rocío Londoño (2011) en su tesis de doctorado, en la cual relata minuciosamente la trayectoria del líder agrario del Sumapaz, Juan de la Cruz Varela y de Erasmo Valencia, y la forma como el conflicto por la tierra, las políticas públicas y la política afectaron sus propósitos.

Fotografía: Emiro Marín Carvajal.



de la ANUC no formaron un grupo armado para luchar por la tierra. En lo fundamental, el primer mandato campesino expresaba: (a) eliminación del monopolio sobre la tierra y liquidación definitiva del latifundio; (b) prohibición y liquidación de los sistemas aberrantes de arrendamiento, aparcería, porambería (aparcerías tradicionales), agregados, vivientes y similares; (c) entrega gratuita de la tierra a los que la trabajan o quieren trabajarla; (d) crear grandes unidades cooperativas de autogestión campesina; (e) proteger al pequeño y mediano campesino que explota directamente su predio, facilitándole su tránsito gradual y voluntario a las explotaciones cooperativas; (f) crear fuentes de trabajo y procurar el crecimiento y diversificación de la industria y del aprovechamiento racional de los recursos naturales; (g) creación de los consejos ejecutivos de reforma agraria (CERA) para acelerar dicho proceso, con representantes solamente campesinos (Ideología y Sociedad, 1972).

Las presiones de la élite rural fueron demasiadas en contra de la reforma agraria y en 1972, bajo el gobierno conservador de Misael Pastrana (1970-1974), se desmontó ese intento en el conocido “Pacto de Chicoral”, con la participación y anuencia de ilustres miembros del Partido Liberal (Díaz Callejas, 2002: 134). Además, el Estado, que había impulsado a la ANUC para darle apoyo social a la reforma, después de ese pacto no solo auspicó medidas para dividir el movimiento campesino y arrinconarlo; también se ocupó de reprimir a sus dirigentes. Esta alianza de los partidos Conservador y de líderes importantes del Liberal para eliminar esta opción de reforma democratizadora de la sociedad rural, representó la manera de establecer la coherencia en el manejo del Estado, al privilegiar el predominio de las élites locales y los grupos políticamente poderosos sobre la mayoría popular de la sociedad, especialmente en épocas de crisis (Skocpol, 1979: 32).

La lucha por la tierra que emprendió la ANUC no desapareció con la crisis de ese movimiento social; se mantuvo, aunque de bajo perfil en las décadas siguientes a la de 1970, cuando el conflicto armado arreció en el campo. Desde entonces empezaron los asesinatos de líderes campesinos que luchaban por una parcela de tierra y la represión al movimiento social se hizo más intensa con el estatuto de seguridad nacional del gobierno de Turbay Ayala. Y es durante ese periodo cuando la guerrilla de las FARC, surgida en los años 1960 como derivación de las guerrillas liberales, inicia un periodo de fortalecimiento.

En la década de 1980, organizaciones como la ANUC estaban prácticamente desarticuladas. El campesino fue la principal víctima de narcotraficantes que se hicieron a territorios con sus ejércitos de autodefensas para contrarrestar las acciones de la guerrilla. El temor a la violencia incontrolada que estos grupos armados ejercían en todas las regiones adonde llegaban, especialmente en las zonas de latifundio o aquellas consideradas estratégicas para el movimiento de las drogas ilícitas afectó en forma dramática a las organizaciones sociales y su militancia.

La escalada de la violencia iniciada a fines de los años 1980 e intensificada en los años 1990 se da en el contexto de varios procesos complejos. Entre ellos la clara derrota del movimiento campesino (Zamosc, 1990), los cambios de estrategias de los grupos armados, la intensificación del narcotráfico, el intento de negociación con las guerrillas que adelanta el presidente Belisario Betancur durante su mandato, el proceso de descentralización, la creación del PNR, el fortalecimiento del Programa DRI y los inicios de ajustes del modelo de desarrollo hacia una



Un papel fundamental en la consolidación del paramilitarismo lo desempeñaron algunos miembros de instituciones del aparato represivo del Estado (Fuerzas Militares y Policía, especialmente). Una y otra vez se les acusó, por acción u omisión, de haber colaborado con la formación e intervención de los grupos de paramilitares en diversas regiones a partir de los años 1980.

> Continúa pág. 240