

El conflicto armado y su proyección en el campo

Darío Fajardo M.

INTRODUCCIÓN

La generalización del conflicto armado en Colombia, ocurrida en gran medida como resultado de la decisión de las élites nacionales de imponer una solución militar al mismo, parece arrojar más luces sobre los factores que han desencadenado la guerra. Esta decisión ha estado ligada al bloqueo contra las negociaciones planteadas entre el gobierno de Andrés Pastrana y la insurgencia, en las cuales se había avanzado en la identificación de los temas de la negociación. Luego de alcanzado este punto, el proceso se centró en la disposición de obstáculos para impedir no ya eventuales acuerdos sino, inclusive, las conversaciones. A través de los distintos medios de prensa, estrechamente vinculados con los grandes intereses económicos del país, se construyó, de manera sistemática, una imagen del conflicto como resultado de la acción de la insurgencia, y a esta última se la identificó de manera inequívoca con el narcotráfico y el terrorismo, negándole así carácter de interlocutor válido en negociaciones políticas.

Esta orientación del conflicto ha avanzado al tiempo con la definición de otros procesos de carácter económico y político, con los cuales se hace convergente desde el punto de vista de los intereses del capital transnacional pero también con manifestaciones cada vez más pronunciadas de resistencia desde las capas populares y medias, profundamente afectadas por las políticas impulsadas desde el “Consenso de Washington”.

EL DESEMPEÑO RECIENTE DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

Las evaluaciones del desempeño del sector agropecuario en Colombia durante la última década coinciden en registrar una tendencia descendente, todavía no superada, la cual condujo al analista Carlos Felipe Jaramillo (1998) a sentar la tesis de la “crisis semipermanente de la agricultura” como rasgo dominante durante el decenio de 1990.

Este comportamiento no se aparta del ocurrido en el sector en varios países de la región (Ocampo, 1998). En nuestro país se añade a un prolongado conflicto armado, de profundas raíces y dilatado desarrollo, así como a la implantación de distintas fases del narcotráfico, para configurar un preocupante escenario que puede servir para profundizar la desestabilización de la región.

Colombia ofrece la particularidad de haber asumido en un plazo relativamente breve la urbanización de su población y la “desagriculturización” del empleo: en 1938 la población rural representaba el 69.1% y en 1951 el 57.4%, pero en 1973 la población localizada en los medios rurales había descendido al 40.7%, y en 1993 al 31.0%; en la misma forma, mientras Argentina requirió 77 años para pasar la participación de la mano de obra agrícola del

50% al 30%, Brasil 35 años y Ecuador 32 años, Colombia lo hizo en sólo 18 años. (Bejarano, 1998, p. 24).

Estas tendencias coinciden con la práctica desaparición de los recursos públicos asignados al sector, los cuales, de acuerdo con la Contraloría General de la República (2001, 2002) pasaron del 4.8% del presupuesto nacional en 1990 al 0.8% en el 2000 (Contraloría, 2002). No obstante, los sectores agropecuario y agroindustrial contribuyen con el 22% del PIB y el primero aporta el 28% de las divisas (Misión Paz, 2001, p. 32), al tiempo que asciende la importancia social y política del mundo rural como parte de un escenario de crisis, en el cual el retroceso productivo del decenio de 1990 sacó de la producción mas de un millón de hectáreas y generó 442 mil desempleados en el campo, procesos que han inducido un creciente empobrecimiento de los habitantes rurales: de acuerdo con la Contraloría General de la República el 82,6% de esta población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, con un ingreso inferior a US\$2.00 diarios.

Esta situación ha ido pareja con un creciente conflicto armado que ha producido en 15 años el desplazamiento de cerca de tres millones de personas, equivalentes a poco más del 6% del total de la población colombiana, en un proceso que amplía el empobrecimiento de los sectores sociales más débiles y que comienza a extenderse hacia las fronteras con los países vecinos. A su vez, y en el marco de esta crisis, se ha implantado en Colombia la producción y tráfico de los estupefacientes derivados, con cerca de 144 mil has. sembradas de coca, 4.200 de amapola y otro tanto de marihuana (Dirección Nacional de Estupefacientes, 2002), generando una economía que alimenta la guerra y que, al internacionalizarse, dificulta aún más la solución de los problemas de nuestro desarrollo.

Por estas razones, por la potencialidad productiva del sector y más aún, por las perspectivas que plantea la reconocida multifuncionalidad del campo y de la agricultura, hoy tiende a producirse la convergencia de distintas opiniones que señalan los alcances definitivos que tendría la atención al mundo rural en la superación de las causas del conflicto armado y en la viabilización del país en general (Misión Paz, 2001).

La caracterización mencionada de C. F. Jaramillo se encuentra estrechamente vinculada con la aplicación de las políticas de apertura comercial iniciadas a comienzos de 1980 y en plena vigencia desde el decenio de 1990, las cuales convergieron con las condiciones impuestas sobre la producción agrícola y pecuaria por la propiedad territorial, con el “sesgo financiero” de la política económica del Estado colombiano y, sin lugar a dudas, con los impactos del conflicto armado. Todos estos factores, al ser expuesta la producción nacional a los mercados internacionales, hicieron evidente la “baja competitividad” de la agricultura colombiana.

La confluencia de la eliminación de instrumentos de protección con el comportamiento de los costos de producción, en particular las tasas de interés y la renta del suelo y el manejo de las tasas de cambio, añadidos a los efectos de la guerra, en particular los desplazamientos forzados y el descenso de la rentabilidad de las actividades agrícolas, parecen haber generado un cambio profundo en la configuración de la agricultura.

Evidencian esta crisis los comportamientos del producto de los distintos subsectores de la actividad agrícola y pecuaria: durante el decenio, el producto de los cultivos semestrales bajó a una tasa promedio anual de 3.2%; los cultivos permanentes, con la excepción del café, tuvieron un crecimiento de su producto agre-

gado de 1.5% y el sector pecuario creció en 3.8% anual, para un agregado total del sector del 1.5%. En cuanto a las áreas plantadas, en 1997 se sembraron 3.1 millones de has., casi 700 mil menos que en 1990 y la mayor proporción de esta reducción correspondió a los cultivos semestrales, los cuales bajaron de 2.5 millones de has. en 1996 a 1.6 millones en 1997, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, entre 1984 y 1996 se produjo una expansión de la frontera agraria en un 30.2%, al pasar de 35.4 millones de has. a 50.7 millones en 1996, con un crecimiento de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva y de la gran propiedad, dentro de las condiciones que ha señalado Absalón Machado: “La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria” (Machado, 1998, p.p.55-56).

La concentración de la propiedad agraria continúa ocurriendo tanto en las regiones con menor potencial productivo como en aquellas en donde existe la mayor disponibilidad de tierras con vocación agrícola, lo cual incide en los niveles de producción, en la medida en que mientras las fincas menores de 5 has. destinan a usos agrícolas el 38.6% de su superficie, las mayores de 200 has. solamente asignan a este uso el 2.5% de sus tierras, de acuerdo con la Encuesta Agropecuaria del DANE (1996).

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y USOS PRODUCTIVOS DEL SUELO: LA SITUACIÓN ACTUAL

Según lo señalan distintos estudios sobre el tema (Rincón, 1997; Heath & Deininger, 1997; Machado, 1998; Contraloría General de la República, 2002) la tenencia de la tierra en el país está caracterizada, definitivamente, por una elevada concentración de la propiedad: baste citar a los mencionados expertos del Banco Mundial, quienes señalan cómo entre 1960 y 1988 el coeficiente de Gini solamente se desplazó de 0.86 a 0.84, tendencia confirmada por la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996) y que Rincón concluye se incrementó de 0.85 en 1984 a 0.88 en 1996. La Contraloría General de la República, con base en el cálculo de este mismo coeficiente, registró para el periodo 1985-2000 “una concentración de la propiedad privada en 0.0195 puntos, tendencia que se acentúa a partir de la década de los noventa con un aumento evidente en la superficie para predios de más de 200 has., a costa de una disminución en la mediana propiedad” (2002), tendencia que se ha conjugado con un modesto desarrollo productivo, centrado fundamentalmente en la mediana y pequeña propiedad (Mesa, 1990).

Por otra parte, las decisiones políticas sobre las tasas de interés y cambiarias, y en conjunto, la sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero, han confluído con la concentración de la propiedad y las consiguientes rentas monopólicas de la tierra, para generar una agricultura no competitiva, con limitaciones en sus articulaciones con sistemas eficientes de procesamiento agroindustrial y comercialización.

Con ello, las posibilidades de reasignación a otros sectores productivos de la población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a

ella (de lo cual son dicientes las cifras actuales sobre desplazados del campo por los conflictos armados), tal como lo recomendara la misión del Banco Mundial dirigida por Lauchlin Currie a comienzos de los años cincuenta, se han hecho particularmente limitadas y traumáticas. El resultado ha sido el incremento de la informalidad y la pobreza urbana, dentro de un panorama de extendido desempleo de carácter estructural (López, et al., 2000).

El afianzamiento de la concentración de la propiedad territorial rural ha ocurrido con fuerza particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, aun cuando no exclusivamente en ellas, como lo demuestra la Encuesta Agropecuaria mencionada.

Al margen de estos espacios han quedado otros territorios (relictos de los páramos y el grueso de los bosques tropicales), los cuales, al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad, por la configuración de sus suelos y sus características climáticas no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos dominantes. De esta manera, se convierten así en áreas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola, siguiendo tendencias claramente reconocidas a nivel mundial de los procesos que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra (Binswanger, 1993).

Este patrón se añade al que Colombia se encuentra dentro de los países latinoamericanos con menor abundancia relativa de suelos arables. Según información de FAO, únicamente el 3,6% de la tierra total puede ser incluida dentro de los suelos mecanizables. A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos: según

el IGAC, en Colombia hay 9 millones de has. aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin únicamente 5 millones. En cambio, para la ganadería hay 16.8 millones de has. aptas y se utilizan 35 millones para este fin, de las cuales sólo 5 millones tienen pastos mejorados, mientras que el resto se explotan de manera extensiva. Así, en conjunto, el 45% de los suelos del país es destinado a usos inadecuados.

Esta información ilustra simultáneamente dos tipos de problemas: en primer lugar, la persistencia del patrón concentrador, contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, la cual, según distintos analistas proporciona las bases más confiables para el desarrollo (Bejarano, 1998); en segundo lugar, el uso del suelo está caracterizado por la predominancia de los aprovechamientos extensivos, fundamentalmente ganaderos, en detrimento, aparentemente, de la agricultura; según la misma Encuesta, las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería, principalmente extensiva, el 72.3% de su superficie y en ellas se localiza el 42.1% de las tierras ganaderas.

La distribución y uso del suelo se proyectan necesariamente en la producción y en el empleo; a su vez, las tendencias de la agricultura, de los precios agrícolas y de la rentabilidad del sector, de una u otra manera se manifiestan en el uso del suelo. Precisamente, un argumento a favor de las economías campesinas frente a la agricultura comercial es la mayor capacidad de generación de empleo de las primeras en comparación con las segundas y aún más frente a la ganadería extensiva; en el contexto de la crisis de los años noventa y a pesar de sus efectos diferenciados por regiones y cultivos, sus impactos se hicieron sentir especialmente en los cultivos comerciales, para los cuales distintos analistas coincidieron en reconocer los efectos citados anteriormente en cuanto

a la disminución de las superficies cultivadas, reducción del empleo y de la producción.

La imagen de una brecha social que se sostiene en el tiempo y se amplía en el espacio, además de tener ocurrencia en Latinoamérica (Figueroa, 1996), es un componente común a los países en procesos de modernización (Huntington, 1968), pero en Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narcoeconomía, los cuales reducen, sin duda, las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente.

CULTIVOS PROSCRITOS

Es ampliamente conocido cómo la implantación de estos cultivos se inició a finales de los años setenta con las primeras plantaciones de marihuana, localizadas en zonas de la Costa Atlántica, en particular de la baja Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá, para luego extenderse en algunas localidades del Meta. Estas fueron seguidas por los cultivos de coca, en los años 80 y 90 y, en este último período, por los de amapola. La información más reciente asigna aproximadamente 144 mil has. a las plantaciones de coca, 4.200 a la amapola y otro tanto a la marihuana, diseminados en la casi totalidad de los departamentos del país.

Ibán de Rementería (2000), uno de los estudiosos más agudos de la problemática de las drogas en la región andina, ha enfocado la expansión del narcotráfico dentro de la tendencia recesiva de los precios de los exportables de origen agrícola (ver Ocampo y Perry, 1995) debido a la cual los pequeños y medianos productores, en especial campesinos, limitados en el acceso a las tierras y a las tecnologías de más elevada productividad y carentes de sub-

sidios, han debido competir con las exportaciones agrícolas de los países centrales con resultados ruinosos. En estas condiciones, la única posibilidad de reducir pérdidas ha sido incorporar la producción de los cultivos para usos ilícitos y la comercialización de sus derivados.

Varios analistas han señalado la convergencia ocurrida a partir de los años 80 de la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria con la ampliación de las inversiones de los capitales del narcotráfico como procedimiento para el lavado de activos. Estas inversiones ocasionalmente se tradujeron en la modernización de algunas actividades frutícolas y ganaderas en el occidente y norte del país, respectivamente. No obstante, la tendencia generada por el ingreso de estos recursos fue el reforzamiento de la concentración de la propiedad y del autoritarismo, como expresión de la imposición del latifundio como relación social.

LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

Los desplazamientos por la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia. Durante los conflictos desarrollados entre fines de la década de 1940 y mediados de la de 1960, una parte importante de las migraciones campo-ciudad fueron motivadas por la guerra civil desatada entonces (ver Roldán, 2003); al mismo tiempo, la acelerada ampliación de la frontera agrícola producida a partir de los años 60 fue dinamizada igualmente por la evicción forzada de habitantes de varias regiones del país. Sin embargo, los desplazamientos que ocurren en la actualidad han llamado la atención de la sociedad nacional y de entidades internacionales por su magnitud, la cual está asociada, necesariamente, con el empobrecimiento de esta población, pérdidas en la pro-

ducción y en los esfuerzos sociales representados en infraestructuras, desarrollo institucional y otras modalidades del patrimonio público y privado.

De otra parte, el asentamiento masivo de desplazados en nuevas localidades plantea nuevas exigencias en generación de empleo y financiación de vivienda y servicios en estos lugares, agravando las deficiencias preexistentes. Como lo señalan las cifras y diagnósticos disponibles, la ampliación de las distintas manifestaciones de violencia ocurre en medios tanto urbanos como rurales pero la magnitud de la guerra puede apreciarse de manera más evidente en el campo. Al mismo tiempo, los conflictos que se expresan en los medios ciudadanos tienen su origen en procesos propios de estos medios, pero también resultan del traslado de conflictos rurales hacia ellos.

Los sectores dirigentes del país y los planificadores de sus orientaciones, con algunos matices diferenciados, desde principio de la década de 1990 consideraron superados los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores. Dentro de la lógica de asignar los recursos según demandas activas configuraron patrones presupuestales que, según se señaló, redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1994) al tiempo que restringieron la protección ejercida previamente sobre la producción agrícola. Como se sabe, este fenómeno no ocurrió de manera exclusiva en Colombia, y ha tenido lugar de manera generalizada, pero en nuestro país ha tenido connotaciones particularmente críticas como agravante de conflictos ya existentes.

De acuerdo con la información disponible sobre el desplazamiento forzado y la apropiación de la tierra en Colombia (DANE, 1996; CODHES, 1999; Machado, 1998, etc.), es posible identificar

tres tendencias centrales: la concentración de la propiedad territorial; el carácter generalmente violento que asume la expropiación de la tierra por parte de los agentes de la gran propiedad, y, finalmente, la generación de una población “excedentaria” que no encuentra condiciones favorables de articulación en los mercados laborales urbanos y que debe fluir dentro de la economía informal urbana, las colonizaciones, las economías extractivas y los eslabones primarios del narcotráfico.

Durante las últimas dos décadas esta estructura de las relaciones “población-territorio” se ha dinamizado por la convergencia de tres factores asociados: la crisis de la agricultura, examinada anteriormente; el desarrollo del narcotráfico, y la ampliación de la influencia de los capitales transnacionales, a través de actividades extractivas y “megaproyectos” en un nuevo ciclo de “globalización”. Estos factores, al confluír dentro de las relaciones políticas y económicas propias del país, se han traducido en una expansión de los escenarios de los conflictos ya arraigados, los cuales hoy ya toman el carácter de competencias bélicas en torno a territorios, proceso que ha conducido a generalizar los desplazamientos de las poblaciones afectadas, hasta alcanzar las cifras previamente referidas.

Según las cifras más acatadas (CODHES, 1999), durante los últimos años el fenómeno de desplazamiento se ha incrementado, tanto en número de personas afectadas como en áreas geográficas que lo escenifican. De la misma forma, la cantidad de éxodos masivos se ha impuesto por encima de los desplazamientos individuales y familiares. Como se examina más adelante, la localización de los desplazamientos guarda relación con el acaparamiento de tierras o al control de territorios estratégicos por sus recursos o por la perspectiva de beneficios derivados de la próxima

instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura, o por su significado militar y político dentro de la confrontación armada, lo cual se convierte en motivación para despoblar estas zonas.

La información recolectada sobre la población víctima del destierro permite precisar sus rasgos básicos: cerca del 70% de los desplazados tienen vínculos rurales; de acuerdo con los datos para 1997, el 42% eran propietarios, arrendatarios, aparceros o colonos de tierra. Para el mismo año, el 94% admitió haber abandonado sus propiedades, el resto logró venderlas.

En cuanto a las condiciones en las cuales se produjo el desplazamiento, el 56% de las víctimas se vio forzado a huir a causa de amenazas, mientras que el 11% lo hizo a causa de masacres, asesinatos y atentados, el 18% lo hizo a causa de la sensación de desprotección y miedo, y el 5% lo hizo a causa de los enfrentamientos armados.

Ante la incidencia del fenómeno y su agudización, los centros urbanos aumentaron su importancia como alternativa de refugio, al ser considerados extraterritoriales a las zonas de control paramilitar o guerrillero; así, el 47.7% de la población desplazada se dirigió hacia las capitales de departamento durante 1999.

Por otra parte, el desborde del fenómeno de desplazamiento empezó a permear las zonas limítrofes del país. En 1999, cerca de 11.700 personas se dirigieron hacia las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador, hecho que incrementó su vulnerabilidad en la medida en que las autoridades de estos países no les reconocen su condición de desplazados.

Las áreas de expulsión y las de recepción han variado de acuerdo con las dinámicas mismas del conflicto. Durante 1995 y 1996

las principales regiones de expulsión correspondían principalmente a 103 municipios antioqueños (Urabá) y santandereanos. Las regiones de recepción se ubicaban principalmente en Antioquia y Cundinamarca; para los años de 1996 y 1997, los departamentos expulsores fueron Cesar, Nariño, Guajira, Quindío, Caldas y Risaralda, mientras que Bogotá, Medellín y Cali han sido las principales zonas receptoras.

En 1998, los departamentos en donde ocurrieron los principales desplazamientos fueron Bolívar, Tolima, Meta, Caquetá, Arauca, Córdoba, Guajira, Chocó, Cesar, Sucre, Cauca, Valle y Putumayo, y se dirigieron hacia Bogotá y sus municipios vecinos, Antioquia, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Córdoba, Magdalena, Atlántico y Chocó, siendo Antioquia (51.854) y Cundinamarca (23.460) los departamentos que acogieron el mayor número de desplazados.

Durante 1999, los departamentos que originaron desplazamientos fueron Bolívar, Córdoba, Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Santander, Chocó, Sucre y Magdalena, mientras que las zonas receptoras de población se ubicaron en los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Valle del Cauca, Norte de Santander y Córdoba. Estos departamentos recibieron cerca del 65% de esta población, que se dirigió hacia 400 municipios del país, de los cuales 89 recibieron población desplazada por la violencia durante todo el año.

Las masacres perpetradas por grupos armados se han convertido en una estrategia de guerra; en 1999 tuvieron un incremento del 36% con respecto al año anterior: en Antioquia se presentó el 27% de ellas; en Norte de Santander, Valle del Cauca, Bolívar y Cesar el 26% y el 20% ocurrió en Caquetá, Cauca, Córdoba, Putumayo, Santander y Tolima.

De acuerdo con la información disponible, el 78.4% de las personas desplazadas pertenecían a departamentos con un coeficiente de Gini superior al 0.73%; en Antioquia, en donde se presentó el mayor porcentaje de desplazados y en donde no se cuenta con el dato sobre concentración de la propiedad, están localizadas tres áreas de gran concentración de la propiedad y notorias adquisiciones de tierras por narcotraficantes: Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio (Reyes, 1996).

Población desplazada y distribución de la tierra según departamento

(Porcentaje de desplazados
y coeficiente de Gini para concentración)

Departamento	% población desplazada	Coficiente de Gini
Antioquia	31.28	—
Santander	14.82	0.77
Cesar	7.16	0.73
Cauca	5.65	0.85
Sucre	5.03	0.73
Córdoba	4.15	0.73
Meta	4.04	0.87
Norte de Santander	3.64	0.75
Bolívar	2.64	0.75

Fuentes: Machado, 1998; CODHES, 1999.

Como se ha señalado, los desplazamientos forzados están ocurriendo principalmente desde áreas rurales, pequeñas localidades

y aun desde cabeceras municipales de tamaño medio, como Barrancabermeja, Ocaña, Segovia, Carmen de Bolívar o La Gabbarrá, en donde se localizan recursos estratégicos (plantaciones comerciales, yacimientos minerales o posiciones geográfico-estratégicas).

Estas características (temporalidad, tamaño de las poblaciones afectadas y lugares de origen de los desplazamientos) dan indicios sobre la naturaleza del fenómeno, el cual está ligado a ordenamientos estructurales de la apropiación de la tierra y de otros recursos estratégicos y a relaciones políticas, que trascienden los conflictos de carácter coyuntural.

La dinámica de la frontera en el país, no muy diferente de otros casos en la historia agraria, contempla los procesos de expansión del control monopólico de la tierra, como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofrecer su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad.

Al considerar el tamaño y localizaciones de los desplazamientos y sus relaciones con los patrones afianzados de tenencia de tierras y de relaciones políticas pueden advertirse continuidades en el espacio y en el tiempo dentro de las cuales se inscriben los movimientos de población “de más largo plazo”. De esta manera, el comportamiento reciente de las migraciones internas en el país hace manifiestas unas estructuras espaciales en donde éstas ocurren con mayor intensidad, o más específicamente: las migraciones internas en el país ocurren preferencialmente dentro de cinco espacios geográficos (“circuitos”), identificados por la procedencia mayoritaria de sus inmigrantes.

A su vez, cada una de estas regiones contiene en su interior:

1. un sistema (“árbol”) urbano, compuesto por una capital principal, ciudades intermedias y pequeños centros comarcales;
2. un

área de grandes empresas agrícolas; 3. un área de latifundios ganaderos; 4. áreas de minifundios, y 5. áreas de colonización.

Con base en la información censal sobre origen de la población empadronada es posible identificar las regiones dentro de las cuales ocurren los ciclos migratorios, de manera preferencial, las cuales coinciden, en alguna medida, con las tradicionales macro regiones geográficas:

1. Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada.

2. Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá y Putumayo.

3. Antioquia, Caldas, Risaralda, Norte del Valle, Chocó y Córdoba.

4. Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander y Arauca.

5. Magdalena Medio y comarcas vecinas de los Santanderes, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Sucre.

6. Microclimas productores de amapola y microclimas productores de café.

En el primer circuito, las tendencias migratorias están regidas por la explotación petrolera del piedemonte llanero. En el segundo circuito, el origen de las migraciones viene dado por los minifundios de Nariño, Cauca, Huila, Chocó y Caquetá; los migrantes son atraídos hacia las obras de infraestructura en Putumayo. En el tercer circuito la mayor parte del flujo migratorio proviene de Córdoba, siguiendo el proceso histórico de despojo territorial. En el cuarto circuito se incluye a Venezuela como eje conector de éste con el Caribe colombiano; los procesos de expulsión de población desde los latifundios del Cesar se ubican en las actividades petroleras de Arauca y hacia la región de colonización en límites con Venezuela, se articula con las actividades

comerciales desarrolladas en San Andrés (islas), Manaure y Maicao. El quinto circuito, carece de ciudades principales; en él se ubican ciudades de carácter terciario con un crecimiento dinámico; en esta región se ubican varias intersecciones migratorias con los cuatro circuitos principales. En el sexto circuito los flujos migratorios se sobreponen en las cordilleras desde Nariño hasta el Cesar y sus flujos poblacionales están fuertemente ligados a las variaciones del mercado mundial; en este caso se aprecia la coincidencia que tuvo la caída de los precios internacionales del café con el “despegue” de la producción de amapola y sus mercados de trabajo.

UNA HIPÓTESIS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA CONCENTRACIÓN
DE LA PROPIEDAD RURAL, EL DESPLAZAMIENTO FORZADO
Y LA FORMACIÓN DE LA OFERTA LABORAL

La confluencia sostenida y hoy agravada de estos fenómenos y sus relaciones con otros comportamientos de la economía como son los asociados con los mercados laborales, permite sugerir una **hipótesis general** sobre las relaciones “población-territorio”, términos dentro de los cuales se plantearía nuestra “ley de población”.

Según esta hipótesis, los sectores dominantes del país, ante la magnitud del territorio y el número relativamente reducido de sus habitantes han optado por restringir el acceso a la tierra y a los mercados a la población rural (campesinos mestizos, afrodescendientes e indígenas). Esta política ha limitado las posibilidades de estabilización de estas comunidades en las áreas tradicionales de asentamiento campesino, afectadas por la reducción de sus parcelas (microfundización), la pérdida de suelos, aguas y biodiversidad, derivadas de las condiciones tecnológicas precarias de las explotaciones, y por la expansión del latifundio, que no genera

ni producción ni empleo, forzándolos a constituirse en mano de obra itinerante en mercados laborales “circulares” (campo-ciudad).

Estas condiciones de inestabilidad de la mano de obra generada en los asentamientos campesinos no se resuelven en las explotaciones agrícolas de carácter comercial por la estacionalidad de sus demandas de trabajadores, los cuales han de dirigirse entonces hacia los mercados laborales urbanos, crecientemente “informalizados”, lo cual amplía su sobre-explotación. Para los sectores sociales afectados por estas condiciones una alternativa al desempleo es entonces el “retorno al campo”, la búsqueda de empleo en las áreas rurales de frontera (colonizaciones, economías extractivas, cultivos proscritos), en donde su presencia y trabajo valorizan estos territorios, pero la expansión del latifundio y la violencia asociada al mismo les impide la apropiación de ese valor y, de una u otra forma los obliga a continuar en los ciclos migratorios.

De acuerdo con las caracterizaciones regionales expuestas, estos ciclos ocurren entonces en cada una de las grandes regiones, pero los cambios en la economía y la propia ampliación del conflicto armado, llevan a extender el ámbito de las migraciones al conjunto del territorio nacional.

Estas tendencias de la dinámica de la frontera en el país, no muy diferentes de otros casos en la historia agraria (Binswanger et al., 1993), contemplan entonces la expansión del control monopólico de la tierra como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofrecer su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad, y se conjugan en nuestro caso con una industrialización cada vez más debilitada, y con la informalización y precarización del empleo.

Estos procesos guardan estrecha relación con la ampliación del conflicto armado y, en general, con la disolución social del país; por esta razón, al explorar políticas y estrategias encaminadas hacia la solución de sus causas de fondo ha de tenerse en la mira la construcción de nuevas relaciones campo-ciudad que permitan estabilizar a la poblaciones rurales en condiciones que satisfagan sus derechos fundamentales, sus requerimientos básicos de empleo e ingresos y sus expectativas políticas y culturales.

Una consideración insoslayable es la claridad sobre el papel que juega la persistencia y expansión del poder territorial del latifundio como raíz de los desplazamientos forzados: su función en el acaparamiento de espacios estratégicos, en el cerco a las economías campesinas asociado a la persistencia de una economía especulativa. Consecuentemente, su superación solamente será posible liquidando el poder político asociado a la concentración de la propiedad, garantizando al mismo tiempo la territorialización de las comunidades campesinas, de afrodescendientes e indígenas, a través de un reordenamiento social territorial y político efectivo, encaminado a la racionalización de la ocupación y uso del espacio y el respeto a los derechos humanos y al patrimonio de las comunidades, generalmente las víctimas más comunes del desarraigo forzado.

HACIA UNA PROPUESTA AMPLIADA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El examen del desenvolvimiento de las relaciones económicas y políticas propias del mundo rural colombiano evidencia cómo ellas generaron en su interior conflictos de gran profundidad que han conducido a la desestabilización del conjunto de la sociedad. Para construir una propuesta encaminada hacia el logro de condicio-

nes sociales, económicas y políticas que permitan la sostenibilidad y superar estas condiciones, se hace necesario actuar sobre la búsqueda del bienestar común con sus implicaciones políticas, económicas, sociales y ambientales, así como se hace necesaria la construcción de tejido social, de articulaciones económicas y con el entorno que garanticen la sostenibilidad de la sociedad en su conjunto.

La primera consideración en la construcción de una propuesta encaminada hacia este objetivo tiene que ver con el reconocimiento del campo y de la agricultura como componentes estratégicos e imprescindibles de la viabilidad del país. A su vez, estos componentes se articulan en torno a una propuesta ampliada de la seguridad alimentaria, que comprenda las dimensiones territoriales, ambientales y de los ingresos a la disponibilidad de los alimentos, en la doble perspectiva de los mercados interno (Contraloría, 2002) y externo (Misión Paz, 2001, p.p.111-184).

Se destaca esta doble perspectiva, en la medida en que los mercados internacionales, no son una fuente confiable, en términos ni económicos ni políticos para satisfacer la seguridad alimentaria, tal como lo ha reconocido el Presidente de los Estados Unidos George Bush, razón por la cual el país deberá contar con una oferta de alimentos construída a partir de sus posibilidades productivas, aplicando sus recursos ambientales, económicos y humanos y generando en la población capacidades efectivas de demanda.

Sin embargo, la construcción de esta oferta no puede excluir aquellos bienes que, definitivamente han de ser obtenidos en otros mercados, lo cual requiere disponibilidades de divisas que, a su vez, han de ser obtenidas gracias a nuestras exportaciones. Por esta razón, Colombia ha de encontrar en el marco de la

globalización, las condiciones óptimas de su inserción en los mercados con aquellos bienes que, producidos o elaborados en el país puedan ser colocados ventajosamente en los mercados externos, sin que las ventajas de estos precios sean obtenidas gracias a la sub-remuneración del trabajo o a la sobre explotación del patrimonio ambiental, a riesgo de hundir definitivamente la sostenibilidad social, política y ecosistémica de la nación.

La construcción de precios competitivos en los mercados internacionales deberá estar soportada en la calidad de los productos ofertados y en la reducción de sus costos de producción, requisitos que a su vez suponen el abaratamiento de los alimentos básicos, logrado a través de la disminución de las tasas de interés, de los insumos, de la renta de la tierra y de sus costos ambientales.

La economía nacional también habrá de beneficiarse de la intensificación de los procesos de agregación de valor, en beneficio de todos los eslabones de la cadena productiva y no exclusivamente de los que disponen de mayor intensidad de capital. Para este efecto habrá de preverse el establecimiento de fases de la elaboración a nivel de finca y de localidad, con lo cual será posible una distribución social y espacial más equilibrada de los márgenes de ganancia obtenidos en la realización de la producción, que incidan en la distribución del ingreso. Igualmente será necesario considerar las decisiones sobre las estrategias económicas que incidan en el diseño de la producción y en el empleo, en particular. Como puede deducirse, esta reorganización de la producción es un proceso técnico, económico y político e implica el reconocimiento práctico y la participación simétrica de todos los participantes en las cadenas productivas.

En un contexto de devaluación sostenida de la moneda nacional, tendencia que favorece los intereses exportadores, la depen-

dencia de los mercados externos como fuente de abastecimiento para suplir la demanda nacional se hace particularmente incierta. Por esta razón y para “asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los mismos por parte de quienes lo necesitan” (FAO, 1984), el país deberá contemplar, de manera coherente y simultánea, dos frentes de acción complementarios, a saber: a) las condiciones internas de la producción y el acceso, y b) las condiciones externas, básicamente las políticas internacionales de comercialización y producción de bienes de origen agrícola.

Dentro de los primeros han de ser atendidos prioritariamente los referidos a los costos de la tierra, de la tecnología, los insumos y el crédito. Frente a los segundos se requiere la racionalización de la distribución de la tierra y de la organización para la producción, teniendo en cuenta las condiciones requeridas por los productos estratégicos para la seguridad alimentaria. Los problemas básicos por resolver: ¿Qué producir? ¿En dónde producirlo? ¿Cómo producirlo?

A) ¿QUÉ PRODUCIR?

El deterioro de la agricultura como resultado de los procesos externo e internos anteriormente considerados, se añade hoy en día a una crisis económica y política cada vez más profunda. En este contexto, y sin aminorar la importancia de la colocación de exportables en los mercados internacionales, el país deberá atender la satisfacción de su demanda alimentaria como un requerimiento estratégico para su supervivencia política y económica.

Este requerimiento ha de ser respondido de cara a las **demandas alimentarias básicas** de la población, claramente identifica-

das en términos de productos y volúmenes de los mismos (Contraloría, 2002) pero también del acceso a los mismos, y en particular, de sus relaciones con la distribución del ingreso. En consecuencia, el qué producir está definido, en primera instancia, por la necesidad de satisfacer las demandas, en particular de los sectores de menores ingresos.

Esta tarea ha de resolverse con base en la producción de los volúmenes requeridos de bienes básicos para atender y complementar la “canasta alimentaria” según su composición regional, a partir de la información disponible sobre la población, las áreas potenciales para la producción, los volúmenes, requerimientos técnicos (condiciones de los suelos, infraestructuras, incluyendo riegos, tecnologías aplicadas, disponibles y requerimientos de investigación).

B) ¿EN DÓNDE PRODUCIR?

Los esfuerzos para garantizar la oferta de los bienes necesarios para obtener la seguridad alimentaria han de aplicarse en los espacios concretos de la producción y de la realización de la producción. Para alcanzar este propósito es necesario tener en cuenta no solamente en dónde se obtiene la producción sino también la conveniencia de esta localización desde el punto de vista de la ubicación de la población y de la vocación de esos ecosistemas para tales desarrollos productivos, lo cual puede implicar inducir cambios en el sistema de asentamientos en términos de la distribución espacial de la población, la distribución campo-ciudad de los recursos fiscales y la asignación efectiva de usos de los espacios según sus vocaciones.

Se trata entonces de fortalecer la organización de la producción de bienes agrícolas básicos en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios, con lo cual, como se indicó anteriormente, se abren perspectivas de agregación de valor en finca y en localidad y por tanto de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revaloración económica, social y política de la vida rural.

La localización de la producción está definida, igualmente, en términos de las regiones que ofrecen las condiciones más adecuadas, pero será necesario garantizar que las tierras se destinen efectivamente a cubrir las necesidades establecidas. Este será un primer criterio de la reorganización espacial del país, en la que se defina, de acuerdo con las vocaciones de los suelos, el uso que se les ha de asignar y se establezca de manera cierta este destino, mediante la verificación y la aplicación de medidas de control que contemplen cargas fiscales y medidas expropiatorias causadas por uso inapropiado de los suelos y otros recursos.

Los estudios disponibles sobre suelos, en especial el elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 1988) y los divulgados por el Instituto de Estudios Ambientales (Ideam) que han servido de base a los Planes Municipales de Ordenamiento Municipal, adelantados en cumplimiento de la Ley 388/97, proporcionan una guía sobre la ubicación, proporciones, vocaciones y usos actuales de los suelos en Colombia, a partir de la cual puede orientarse la localización de los cultivos que se considere responden a una estrategia de seguridad alimentaria. Sin embargo, es necesario llevar la cartografía disponible a las escalas adecuadas para la planificación local.

Junto con este ejercicio habría que definir los tipos de empresas (grandes y medianas empresas, unidades campesinas, etc.) más adecuadas para el desarrollo de los distintos tipos de cultivos, dentro de una política de acuerdos, apoyos en asistencia técnica, créditos, así como las medidas impositivas y expropiatorias mencionadas, lo cual formará parte de una reorganización rural y agraria en los términos que se plantea más adelante.

El significado eminentemente político de la propiedad territorial en donde ella constituye parte importante del problema agrario, como es el caso de Colombia, le ha conferido profundos componentes ideológicos que dificultan su discusión. En el país este hecho es evidente en cualquiera de los escenarios en donde se plantee, ya sea el de las políticas agrarias, la paz o el acceso a la tierra para los desplazados. Sin embargo, hay que tener en cuenta cómo los estudios más avanzados sobre economía de la agricultura hacen evidente que un patrón equilibrado de distribución de la propiedad favorece un más rápido desarrollo, con una asignación más eficiente de la población a los sectores productivos (Bejarano, 1998).

De otra parte, el reconocimiento de lo territorial como escenario de la política permite ubicar el análisis y las propuestas de soluciones de problemas centrales del país, como es el caso de la reforma agraria, en términos de la (re) organización del espacio nacional y de articular a ella las políticas e instrumentos de política. Esta propuesta ha de ser comprendida en su formulación y en su aplicación, como expresión de una voluntad de ordenamiento territorial. Específicamente se propone considerar dentro del marco del ordenamiento territorial la reorganización de los espacios y las unidades productivas con miras al bienestar de la población y el aprovechamiento sostenible de los recursos.

Las experiencias en la aplicación de la Ley 160/94 han evidenciado la incapacidad del mercado para actuar como garante de la racionalización del reparto agrario y factor de equidad en el desarrollo, por lo cual se hace necesario reconsiderar el carácter estratégico de las funciones del Estado y su papel en la sostenibilidad del pacto social, y es necesario considerar dentro de ellas las que guardan relación con el reparto agrario como factor político. En circunstancias en las cuales la distribución de la propiedad induce los conflictos más relevantes en un escenario de guerra civil, no puede dejarse prioritariamente en manos del mercado la solución de los desequilibrios en el acceso a la tierra, y se hace necesaria la intervención del Estado en ella, con la fiscalización de las comunidades.

El Estado, en desarrollo de una política efectiva de reforma del campo y de la agricultura, ha de ser coherente en las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del Estado en el corto, mediano y largo plazo. Su base cierta ha de ser la voluntad de preservación y desarrollo de la nacionalidad y de su patrimonio ecológico, sostenible sobre las bases de la convivencia y el respeto mutuo entre quienes la componen, y entre ella y su entorno natural.

En este sentido la política agraria y sus instrumentos han de enmarcarse dentro de una perspectiva más amplia y comprehensiva: su objetivo sería configurar un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas urbano-rurales más equilibrado e inclusivo, y su instrumento central sería un ordenamiento territorial orientado hacia la racionalización de la ocupación del espacio. Se trataría, en síntesis, de una **reforma rural** (Machado, 1998).

Esta perspectiva permitiría la recuperación de ecosistemas frágiles, actualmente ocupados en condiciones de plena precariedad social y ambiental, ofreciendo a quienes hoy las ocupan espacios atractivos para su desarrollo económico y social, pero excluyendo definitivamente el expediente de su expulsión violenta, el cual ha sido dinamizador de los conflictos actuales y, de ninguna manera, solución para ninguno de ellos.

A partir de estos criterios será necesario poner en marcha una **política de tierras y agricultura** orientada a reorganizar el uso y la ocupación de los espacios rurales para lograr el bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida, en general. En términos específicos, esta política estará orientada a construir el equilibrio entre los espacios rurales y los asentamientos urbanos en términos de satisfacción mutua de las demandas de bienes y servicios y localización de la población; incrementar la generación de empleo e ingresos en los espacios rurales a través de la densificación de procesos de transformación (agregación de valor) en finca y localidad, de bienes para los mercados locales, regionales, nacional y para la exportación y garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales.

Esta política se realizará desde los niveles municipales y regionales para construir sistemas regionalizados para la producción, la transformación y distribución de bienes de origen agrícola, pecuario y forestal, en donde predominen las medianas explotaciones en disposición de las superficies más adecuadas para la producción de acuerdo con las condiciones regionales y las necesidades técnicas de los renglones a los cuales estén dedicadas. Dentro de estos sistemas se eliminará el latifundio y se reestructurará la pequeña propiedad, ampliando su disponibilidad de tierras, y se facilitará la restauración de los ecosistemas degradados y la ampliación de los bosques y áreas protegidas.

La construcción de esta organización para la producción tendrá en cuenta las demandas locales y regionales de tierras, buscando garantizar el acceso a la misma de los pequeños productores sin tierra o con dotaciones insuficientes para desarrollar niveles de producción que les garantice los ingresos adecuados para lograr una calidad de vida digna. Esta organización se construirá teniendo en cuenta la vocación de los suelos, las potencialidades de los ecosistemas, la preservación de los parques naturales y demás áreas protegidas, e incorporarán los acuerdos necesarios para respetar los territorios de las comunidades afroamericanas, indígenas y raizales.

El Estado asignará los recursos requeridos para la organización, dotación y desarrollo de estas estructuras para la producción, dentro de un plan plurianual que comprenda el desarrollo de las infraestructuras complementarias y demás dotaciones requeridas, y deberá realizarse dentro de una priorización que tenga en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población, la presencia de los núcleos de mayor perturbación (latifundios), los mayores potenciales productivos de acuerdo con los objetivos de la seguridad alimentaria y la urgencia de restauración de ecosistemas estratégicos degradados.

De acuerdo con la perspectiva del “ordenamiento territorial ambiental”, la aplicación de esta política de reforma agraria en la reorganización espacial de la producción y los asentamientos deberá comprender la identificación y diferenciación de los territorios, previendo la aplicación de políticas diferenciadas: intensificación de asentamientos, desestímulo a asentamientos, inducción de tipos de producción, etc. Por último, las posibilidades políticas y económicas de lo que se sugiere hacer. Aquí caben las recomendaciones de impulsar y compatibilizar políticas de ordenamiento territorial, reformas agraria y rural y asentamientos humanos.

Esta organización para la producción y el fortalecimiento de la vida rural deberá ser construída de manera descentralizada y por las comunidades locales, con apoyo técnico y económico fundamental pero no exclusivamente estatal. Para estos efectos es conveniente tener en cuenta distintas experiencias en desarrollo local, sin olvidar que si el esfuerzo descentralizado no está articulado con una orientación de la política nacional, no cuenta con coherencia en la asignación de recursos y carece de los equilibrios y acuerdos políticos requeridos para hacerlo efectivo.

La aplicación y desarrollo de esta política de tierras y agricultura así concebida ha de guardar coherencia con las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del Estado del corto, mediano y largo plazo.

Restauración de ecosistemas frágiles y áreas protegidas

La presión constante sobre los ecosistemas frágiles derivada del acaparamiento de las tierras de mayor potencial productivo se ha traducido en la situación informada recientemente por el Ideam, según la cual más del 50% de los municipios de Colombia están afectados por riesgo severo de sus recursos hídricos (Ideam, 2001).

La protección y restauración de ecosistemas estratégicos como los páramos y los piedemontes es un factor central para la preservación de las bases productivas de la sociedad. En esa medida, las orientaciones para la reorganización del territorio y los acuerdos generales y específicos, de nivel nacional, regional y local, para este efecto deberán contemplar la definición, establecimiento efectivo y restauración, cuando sea el caso, de las áreas protegidas y

sus zonas de amortiguación, así como los procedimientos a seguir con las poblaciones localizadas en ellas o en sus vecindades, en términos de manejo de los recursos y eventuales reasentamientos.

A este respecto es necesario tener en cuenta que la viabilidad de las áreas protegidas depende en gran medida del reparto agrario en el interior de la frontera: no es factible contar con un sistema efectivo de áreas protegidas en presencia de un patrón de creciente concentración de la propiedad y exclusión del acceso a la misma de los sectores más débiles del campo. La sociedad gana el derecho a tener áreas protegidas en la medida en que garantice el acceso a la tierra a quienes obtienen de ella su subsistencia.

c) ¿CÓMO PRODUCIR?

Los estudios sobre el comportamiento reciente del sector agropecuario evidencian que, por efectos de la apertura económica y de las tendencias en los mercados nacionales e internacionales, se ha producido una serie de cambios en la estructura de la producción, dentro de la cual además de ampliarse la frontera agraria y dentro de ella las áreas destinadas a la ganadería extensiva, a costa de los bosques, se han afianzado los cultivos permanentes (plantaciones), en detrimento de los temporales, más propios de las economías campesinas. Esta tendencia opera de manera diferenciada por regiones y cultivos y la ejemplifica el afianzamiento de uno de los renglones considerados como más promisorios, como es la palma africana, de la cual se proyecta incrementar en 50 mil has. las 170 mil has. plantadas.

El fortalecimiento de este tipo de cultivos, laudable como perspectiva productiva y de inserción en los mercados internacionales, ofrece, sin embargo, aspectos que deben considerarse a la luz

de las tendencias de los precios y de los problemas de la organización social de la producción.

Con respecto a las primeras y siguiendo la tendencia de los precios internacionales de los exportables de origen agrícola, en el caso del aceite de palma y durante 1999 las cotizaciones del crudo cayeron 25% entre enero y marzo, obteniendo la menor de los últimos 10 años. Al mismo tiempo, su expansión ha estado asociada con procesos de concentración de la propiedad que es necesario corregir con diseños más eficientes para esta agroindustria, a través de desarrollos que contemplen empresas de tipo asociativo, con participación accionaria y regulada de los distintos sectores sociales que intervienen en la cadena.

No se concibe acá una “parcelización” de las plantaciones ni la implantación de formas artesanales para el procesamiento y la comercialización, sino la apertura a la participación en los beneficios de todos los que actúan en el proceso productivo y en su realización.

Ahora bien: este es un tipo de organización, para un producto determinado y en una región particular. Cabe examinar, de la misma manera y como se propone dentro de los delineamientos de la política, otros productos, con requerimientos técnicos diferentes y ordenamientos socio-regionales distintos, orientados ya sea hacia mercados internacionales, nacionales o regionales, frente a los cuales sería preciso examinar la adecuación de los suelos y la organización de la propiedad, e impulsar la dotación de infraestructuras físicas y sociales.

La organización de la producción requiere una aproximación regionalizada que tenga en cuenta las vocaciones, aptitudes y requerimientos técnicos de los suelos, con miras a garantizar producciones sostenibles, y deberán tenerse en cuenta procedimien-

tos para la protección de los ecosistemas (suelos, bosques y aguas), así como la dotación y mantenimiento de infraestructuras (de protección de cuencas y microcuencas, riego, etc.).

Por otra parte, la producción primaria (“en finca”) deberá complementarse con los encadenamientos industriales para su procesamiento y transformación (sistemas agroindustriales o “cadenas productivas”), en cuyos diseños y localizaciones, establecidos a partir de consensos entre el Estado, los productores (incluyendo los industriales) y los consumidores, será necesario tener en cuenta las áreas de producción, la participación de las poblaciones locales y la ubicación de los mercados.

Dentro de estas perspectivas, será necesario fortalecer la organización para la producción mejorando las capacidades de las economías campesinas, productoras de no menos del 40% de los bienes de origen agrícola, ampliando su disponibilidad de tierras con medidas redistributivas—en donde sea necesario—de riego, vías y electrificación, créditos y asistencia técnica, facilitando la reestructuración de las pequeñas unidades y evitando su fragmentación.

Esta reorganización productiva ha de buscar la complementación de la producción campesina con la de las medianas y grandes unidades, de acuerdo con sus capacidades y ventajas para atender la demanda, facilitando la agregación de la oferta mediante la organización de los productores, el establecimiento de procesos de transformación en finca y localidades, así como la organización de la distribución de los bienes producidos, a través de la coordinación entre las organizaciones de productores y las de consumidores (asociaciones, cooperativas) en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria.

Estas propuestas están contenidas en las políticas sectoriales vigentes; no obstante, es necesario garantizar la presencia de las

organizaciones de los productores campesinos y de los consumidores con miras a la negociación de los precios y utilidades, los cuales hasta el presente solamente han beneficiado a los sectores de mayor poder económico y político dentro de los sistemas de producción y consumo.

Los apoyos indispensables para estos procesos son los que siempre se han previsto y nunca se han posibilitado: acceso a la tierra para los productores eliminando su acaparamiento, la dotación de créditos para la producción y comercialización, dotación de tecnologías adecuadas e infraestructuras. A este respecto, la organización institucional deberá tener en cuenta las experiencias previas, construídas sobre estructuras políticas clientelistas (tanto de los partidos tradicionales como de agremiaciones burocráticas) para cumplir sus objetivos, flexibilizando sus estructuras a las condiciones regionales e incorporando la vigilancia oportuna y eficaz de los productores.

Por otra parte, en la reorganización de la producción el replanteamiento de las condiciones técnicas cumple un papel estratégico. Dados los efectos negativos que ofrecen prácticas extendidas e inadecuadas en el manejo de suelos así como las tecnologías intensivas en agroquímicos, ha surgido la búsqueda de tecnologías alternativas encaminadas a encontrar formas de desarrollo de la agricultura capaces de atender las demandas de los mercados con menores riesgos para la salud de las personas y para los recursos naturales (agua, suelos, biodiversidad), que se condensan en las propuestas de agriculturas sostenibles o ambientales.

En Colombia han alcanzado distintos desarrollos estas iniciativas, tanto en el ajuste de técnicas y tecnologías como en el de las organizaciones que las sustentan; no obstante, los efectos económicos y ambientales del modelo dominante restringen las posibi-

lidades de expansión de las propuestas alternativas. De una parte, destruyen los recursos naturales y, de otra, la financiación de la agricultura generalmente se encuentra atada a las tecnologías de la “revolución verde”, a través de los créditos que ofrecen las casas distribuidoras de insumos a los productores y de la asistencia técnica oficial.

La fragmentación de la oferta de tecnologías alternativas para la agricultura le resta viabilidad económica y ambiental, por lo que se hace necesario impulsarla como política de Estado, sustentando su desarrollo e implantación en la definición, financiación y realización de planes de investigación, ajuste, transferencia y generalización regionalizados, en coordinación con las organizaciones de productores y consumidores.

La defensa de la agricultura frente al comercio internacional

A partir de la “Ronda Uruguay” de principios de la década pasada, el Acuerdo Global de Comercio (GATT) incluyó la agricultura en las negociaciones sobre liberalización de los mercados, imponiendo sobre los países de menor desarrollo el levantamiento de las barreras aduaneras con las que habían protegido su producción agrícola, política que fue acogida de inmediato por el gobierno colombiano, con los efectos analizados anteriormente.

Los resultados generalmente negativos de estas políticas en los países de menor desarrollo, y los esfuerzos para flexibilizar las políticas aperturistas de algunos han confluído para abrir un nuevo ángulo a los acuerdos, contenido en los planteamientos sobre la multifuncionalidad de la agricultura y de la tierra (FAO, 1999) y las preocupaciones “no comerciales” de la agricultura (OMC, 2000). Estos planteamientos argumentan a favor del derecho de los paí-

ses a mantener sus agriculturas, en riesgo de desaparición por las presiones de los países más poderosos, con base en las tareas que cumple esta actividad en términos de producción de alimentos y materias primas, en particular para los mercados locales y regionales, protección de los recursos naturales y la biodiversidad, y preservación de la vida rural como componente básico de las sociedades.

Estos giros de la política comercial internacional abren espacios para nuevas negociaciones a través de las cuales el país proteja renglones estratégicos de su producción (bienes contemplados dentro de la seguridad alimentaria) y obtenga condiciones favorables para exportaciones de productos frescos y procesados.

En el plano de estas iniciativas, Colombia puede madurar y corregir sus experiencias con políticas proteccionistas, que beneficiaron la construcción de cadenas agroindustriales como fueron los textiles y las oleaginosas, o desarrollos agroexportadores, como fue el caso del café, para ajustar una opción propia en la que combine la exposición a los mercados para aquellos renglones que no requieran protección y la defensa de aquellos renglones que, por consideraciones políticas, económicas y sociales sí deban recibirla. En el caso de la agricultura, se trata de aquellos que sustentan las economías campesinas y los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y más amplias posibilidades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Desde esta perspectiva puede hacerse un replanteamiento de las políticas de ayuda a Colombia para la superación de la producción de psicotrópicos. Se trata, en lo fundamental, de canalizar tales recursos hacia la operación de acuerdos comerciales que permitan la protección de los productos estratégicos para la seguridad alimentaria y la exportación en condiciones de favorabilidad

de bienes de origen agropecuario y forestal relevantes para el desarrollo de las regiones predominantemente rurales.

Esta orientación para el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y agrarios, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no puede constituir una propuesta de protección a ultranza de sectores no sostenibles en términos sociales, económicos y ambientales: renglones productivos soportados en la concentración excluyente de la propiedad territorial y en tecnologías depredatorias como lo son la ganadería extensiva, las explotaciones agrícolas desarrolladas con tecnologías intensivas en utilización de agroquímicos o la extracción no sostenible de recursos renovables y no renovables.

Un logro complejo de este proceso será una creciente equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo y, en términos más específicos, el reconocimiento de la vida rural como punto de partida para un equilibrio efectivo en las relaciones campo-ciudad, y condición de la viabilidad de la sociedad colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO, Jesús A. (1998). *Economía de la Agricultura*, Tercer Mundo-Universidad Nacional-IICA, Bogotá.
- BINSWANGER, Hans et al. (1993). *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*, The World Bank, Washington.
- CODHES/UNICEF (1999). *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002). *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*. Contraloría General de la República. Bogotá.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002). *El sector rural en el marco del Estado social de derecho*, Contraloría General de la República. Bogotá.
- DANE (1996). *Encuesta Nacional Agropecuaria*, Resultados 1995. Bogotá.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (2002). *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados 2001*. Bogotá.
- FAO (1999). *El carácter multifuncional de la tierra y la agricultura*. Maastricht.
- FIGUEROA, Adolfo (1996). "Pobreza Rural en los países andinos", ponencia presentada ante el *Seminario Internacional sobre política agrícola hacia el 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad*, IICA. Bogotá, marzo.
- HEATH, J., K. Deininger (1997). *Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia*, The World Bank, Washington. (poligraf.).
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*, Harvard University, New Haven.
- JARAMILLO, Carlos Felipe (1998). "La agricultura colombiana en la década del noventa", en *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*. Bogotá, noviembre.
- LÓPEZ, Hugo, et al. (2000). *Empleo y Pobreza rural, 1988-1997*, CIDE-CEGA-IICA-TM Editores. Bogotá.
- MACHADO, Absalón. (1984). "Reforma Agraria. Una mirada retrospectiva", en *Economía colombiana*, Nos. 160-161, agosto-septiembre. Bogotá.

- MACHADO, Absalón (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Ancora editores. Bogotá.
- MISIÓN DE ESTUDIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO (1990). *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*. Bogotá. Ministerio de Agricultura — DNP.
- OCAMPO, José Antonio. (1998). *Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*, CEPAL.
- OCAMPO, José Antonio y Santiago PERRY (1995). *El giro de la política agropecuaria*, TM Editores-FONADE-DNP. Bogotá.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2000). *Nota sobre las preocupaciones no comerciales*.
- PERFETTI, Juan J. y M.R. GUERRA (1993). *Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales. Estudio de incidencia del gasto público social*, DNP. Bogotá.
- REYES, Alejandro (1998). “Compra de tierras por narcotraficantes” en Varios, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Ariel. Bogotá.
- RINCÓN, D., Claudia Lucía (1997). “Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras”, tesis Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional. Bogotá.
- ROLDÁN, Mary (2003). *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia 1949-1953*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá.
- Varios (2001). *Misión Paz. Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*, Universidad ICESI. Cali.