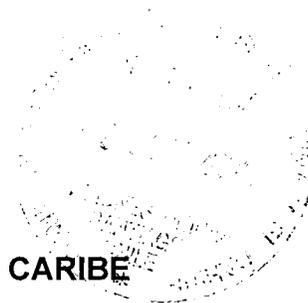


INT-2111

~~CEPAL (2111)~~



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Proceso de Paz en Colombia y limitantes para el ordenamiento territorial en
el medio rural**

Jaime Vásquez Sánchez

Santiago, Chile
2000

RESUMEN

La Constitución de 1991 trazó la orientación de promover en el ámbito nacional como política de Estado, la necesidad de implementar el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones del país. Esta actividad que se ha venido promoviendo en el ámbito de las distintas divisiones político-administrativas, cuenta con grandes limitantes en el medio rural. Los graves conflictos derivados de la profundización de las desigualdades en el campo se han visto agudizados por la persistencia de unas condiciones de guerra no declarada entre los distintos sectores armados: guerrilla, Ejército y paramilitares.

A diferencia de otros momentos de violencia por la que ha pasado Colombia, los rasgos distintivos se manifiestan en que las FARC, principal organización insurgente, se han fortalecido en todos los órdenes en los últimos diez años, y ya no es la vieja guerrilla netamente rural que accionaba en los sitios recónditos del país. El segundo, el paramilitarismo que comenzó a tener forma a partir de la década del 80 se consolidó, contando con una estructura propia, que le permitió convertirse en una organización armada con operaciones en importantes territorios de la geografía nacional, cuyo accionar en muchas partes se consolida en la medida en que cuenta con algún apoyo de sectores de las Fuerzas Armadas oficiales.

Unos y otros operan en un medio en el cual la estructura agraria en el campo se ha consolidado aún más a favor del gran latifundio, mientras miles de familias campesinas se ven obligadas a abandonar sus parcelas por encontrarse entre los tres fuegos. En este contexto, el trabajo busca analizar las dificultades que se vislumbran para poder concretar medidas adecuadas que permitan alcanzar un ordenamiento territorial en el medio rural que garantice un desarrollo rural equilibrado en beneficio económico de las regiones y de sus pobladores. Aborda los orígenes del conflicto armado, los nuevos escenarios y actores del conflicto, el viejo problema de la tenencia de la tierra, las propuestas de salidas al problema agrario en el país y las dificultades del ordenamiento territorial en un país con una guerra interna que por momentos se agudiza.

Proceso de Paz en Colombia y limitantes para el ordenamiento territorial en el medio rural

Jaime Vásquez Sánchez¹

Aunque algunos estudiosos plantean que en Colombia, después de la Independencia, se han vivido muchas guerras civiles, la que sentimos en la actualidad es particularmente distinta por múltiples motivos pero, sobre todo, por ser agudamente cruenta. Ésta no es más que la prolongación de la que se inició a finales de la década del 40, pero que en los años noventa ha tomado características muy diferentes a aquellas que han soportado cuatro procesos de paz, con alcances muy distintos.

En general, varias son las consideraciones que permiten mostrar cómo esta etapa de la violencia en el país se diferencia de las otras: A finales del decenio de los 80 se concretaron conversaciones de paz con el principal grupo insurgente de tradición urbana, el Movimiento 19 de Abril M-19 (marzo de 1990), proceso que, arrastró a gran parte del Ejército Popular de Liberación, EPL (marzo de 1991), y a otros pequeños grupos guerrilleros como al Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT (abril de 1991), al Movimiento Indígena Quintín Lame² (mayo de 1991), y a la Corriente de Renovación Socialista, CRS (1994). Estas acciones convergieron en la citación a una Asamblea Nacional Constituyente, previa la disolución del Congreso Nacional, que discutió por varios meses la redacción de una Nueva Constitución Política del país que reemplazó la obsoleta de 1886, y comenzó a tener vigencia a partir de 1991.

Previamente, se había frustrado el proceso de paz firmado entre el presidente Belisario Betancur y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en el año de 1984, que había dado nacimiento a la Unión Patriótica, UP³, y que culminó con el bombardeo decretado por el gobierno de Cesar Gaviria a Casa Verde (lugar donde se encontraba el secretariado de las FARC, en La Uribe Meta), el día que precisamente la población estaba concurrendo a las urnas para la elección de la Asamblea Constituyente.

Dos rasgos son distintos en la actualidad: el primero, el hecho según el cual las FARC se han fortalecido en todos los órdenes en los últimos diez años, y ya no es la vieja guerrilla netamente rural que accionaba en los sitios recónditos del país, sino que sus operaciones militares, si bien se siguen realizando en el campo, ya se hacen en lugares próximos a importantes centros urbanos.

El segundo, el fenómeno del paramilitarismo, que comenzó a tener forma a partir de la creación del MAS (Muerte A Secuestradores) a comienzos de la década del 80, se ha consolidado, y se puede decir que contando con una estructura propia, ha logrado convertirse en una organización armada con operaciones en importantes territorios de la geografía nacional, cuyo accionar, en muchas partes, se consolida en la medida en que cuenta con algún apoyo de sectores de las Fuerzas Armadas oficiales.

¹ Profesor Asociado de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

² Manuel Quintín Lame fue un "líder indígena caucano de la comunidad de los paece, que desde 1911 inició una campaña nacional de defensa de los derechos indígenas, lucha por los territorios que han sido arrebatados por los terratenientes. El líder paez ha intentado tomarse por sorpresa las fincas y repartirlas entre sus verdaderos propietarios." *El Tiempo* 1915, reeditado en la pág. 12 B de *El Tiempo*, 7 de octubre de 1999.

³ La guerrilla en estos acuerdos de Paz propuso formar un movimiento político y destinó algunos de sus dirigentes para esta actividad. Se creó la UP en mayo de 1985, organización que participó en las elecciones presidenciales, su candidato alcanzó para 1986 la más alta votación de la izquierda en toda su historia hasta ese momento, eligiendo 5 Senadores, 8 Representantes a la Cámara, 351 Concejales y 23 Alcaldes populares. Sin embargo, no se pudo avanzar en el proceso por la intolerancia del régimen y de sectores de derecha contra esta nueva organización política, actitud que conllevó prácticamente a su exterminio, provocando cerca de 3.000 personas asesinadas, incluidos sus dos candidatos presidenciales. Por este genocidio, el Estado se encuentra demandado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

El fortalecimiento de la guerrilla, desde el punto de vista militar, muy diferente al de épocas anteriores, ha demostrado capacidad para enfrentar a bases militares grandes, y el recrudescimiento del paramilitarismo bajo la modalidad de "Autodefensas Campesinas", que no busca el enfrentamiento con la guerrilla, sino acciones represivas contra la población civil que supuestamente apoya al movimiento insurgente, ha conllevado a que la escalada de la violencia alcance niveles nunca antes vistos en el país y que el actual Presidente de la República, así como importantes sectores democráticos, consideren que no existe otra alternativa distinta para la nación que el diálogo con el movimiento guerrillero para alcanzar una salida negociada al conflicto social armado interno que desangra a Colombia.

Las actuales conversaciones de Paz, muy distintas a las anteriores, indican que ya no se trata de diálogos en el exterior (Caracas - Venezuela y Tlaxcala, México), ni en plena selva colombiana, en Cravo Norte (Casanare) o en Casa Verde, (La Uribe - Meta), sino que se realizan en un amplio territorio que comprende cinco municipios⁴ cuya superficie es algo mayor que Suiza, pero en donde las FARC se sienten seguras de no sufrir un revés militar en caso de rompimiento del proceso. Ello indica que para el futuro no va a existir otro escenario distinto a los diálogos que el mismo país, algo de por sí importante, por cuanto de esta manera se estaría garantizando que el problema de la paz compete ser solucionado por los colombianos, aunque sea indispensable una comisión de acompañamiento que verifique el cumplimiento de los acuerdos, no tanto al inicio de las conversaciones, como cuando éstas hayan arrojado resultados concretos.

De otro lado, en lo que respecta a los procesos de planificación, la misma Constitución Política Nacional del 91, se planteó, dentro de sus propósitos, impulsar la modernización del país, mediante la descentralización administrativa y la promoción de nuevas formas organizativas en las distintas regiones. En tal sentido, se estableció que las unidades político-administrativas promovieran planes de ordenamiento territorial, con propósitos más justos, que permitieran un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones, a partir de una planificación que tuviese en cuenta las nuevas realidades socioeconómicas y políticas del país.

En este contexto, este documento busca analizar las dificultades que se vislumbran para poder concretar medidas adecuadas que permitan alcanzar un ordenamiento territorial en el medio rural, que garantice un desarrollo equilibrado en beneficio económico de las regiones y de sus pobladores. De esta manera, se abordan los orígenes del conflicto armado, los nuevos escenarios y actores, el viejo problema de la tenencia de la tierra, las propuestas de salidas al problema agrario y los problemas del ordenamiento territorial en un país con una guerra interna que por momentos es más cruenta.

1. El surgimiento del conflicto armado

Los orígenes del conflicto social y armado del país se remontan a los acontecimientos generados después del asesinato del más importante líder popular de orientación liberal, Jorge Eliécer Gaitán. Si bien con su desaparición, el 9 de abril de 1948⁵, no comenzó la etapa de la violencia en Colombia, es claro que a partir de su inmolación se agudizó el conflicto generando una abierta resistencia armada de los liberales que crearon sus guerrillas para combatir el gobierno conservador del momento y los subsiguientes de la hegemonía.⁶

⁴ Los municipios se encuentran ubicados al sur-oriental del país, ocupan un total aproximado de 42.000 Km². Estos son: San Vicente del Caguán (departamento de Caquetá), La Uribe, Vistahermosa, Mesetas y La Macarena (departamento de Meta).

⁵ Según Jacobo Arenas, "Por aquel entonces hubo en Colombia 36 frentes guerrilleros, en su mayoría de orientación liberal". Ver *Cese al Fuego: una historia política de las FARC*, Arenas J. Pág. 76, Edit. Oveja Negra, Bogotá, 1985.

⁶ Hacemos referencia no solo al gobierno de Mariano Ospina Pérez, sino, y sobre todo, al de Laureano Gómez.

Desde entonces se ha mantenido casi que ininterrumpidamente una guerra interna no declarada, que ha alcanzado una escala de tal magnitud, que los mismos EE.UU. actúan bajo el pretexto de que "sus intereses vitales se encuentran amenazados", y, por lo tanto, cada vez se consideran con mayor autoridad para interferir en los problemas internos, enviando cada vez un mayor número de asesores militares expertos en contrainsurgencia, cuando estos problemas sólo competen a los colombianos.

En el período de la hegemonía conservadora, las acciones contra los gobiernos de esta orientación no solo eran llevadas a cabo por guerrillas liberales, sino que, igualmente, combatían guerrillas comunistas que operaban en los departamentos del Tolima, Huila y Cauca, las cuales, en algunos momentos, realizaban operaciones conjuntas. En la medida en que se agravó el conflicto, para evitar la burguesía liberal conservadora que el problema se saliera de sus manos, promovió por intermedio de sus principales dirigentes, mediante negociaciones en España, la creación de un espacio de transición, que permitiera pacificar el país.

Previo a ello, se había facilitado que el poder fuera asumido por el Teniente Coronel Gustavo Rojas Pinilla, en 1953 quien fue nominado para un período de un año. Al tomar el cargo, éste prolongó su estadía, y durante sus años de dictadura llamó a una negociación con las guerrillas, recurso que fue acogido por la mayoría de la guerrilla liberal, mientras que una pequeña fracción⁷ se unió a las guerrillas comunistas, las cuales no compartieron los términos de la entrega.

Al caer Rojas Pinilla en el año de 1957, se formó una Junta Militar, que debió citar a elecciones presidenciales para poner en ejecución el Frente Nacional, el período más antidemocrático vivido en la historia del país, durante el cual liberales y conservadores se alternarían el poder por dieciséis años. Las guerrillas comunistas en esta etapa deciden no realizar más operaciones militares y convertir sus áreas de influencia en zonas de autodefensa campesina. De esta manera surgen importantes lugares donde antiguos guerrilleros se dedicaron a sus labores agrícolas, siendo conocidos estos puntos como Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayabero; otros autores amplían el número de regiones incorporando El Alto Sumapaz, Alto Ariari y El Duda.⁸

Precisamente en mayo de 1964, los distintos grupos armados integrantes del Bloque Sur que operaban en esa región del país, en señal de unión, dieron origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, aquéllas que surgieron de la respuesta del grupo de 40 guerrilleros que resistieron la ofensiva del Ejército en la llamada "Operación Marquetalia"⁹. Este núcleo insurgente desde un comienzo se planteó, entre sus reivindicaciones que lo ligan al campesinado, la necesidad de realizar una reforma agraria revolucionaria que expropiase al gran latifundio y entregara la tierra al campesinado que la trabaja, siendo éste uno de sus principales propósitos¹⁰

⁷ Es conocido que Manuel Marulanda Vélez, legendario dirigente de las FARC, era liberal y junto con otros dirigentes locales de las guerrillas del Tolima, no se acogieron a la pacificación de Rojas Pinilla, y se ligaron a las guerrillas comunistas que posteriormente formaron el Bloque Sur, embrión de esta organización.

⁸ Colón Cárdenas, A. y Delvecchio Domínguez, E. (1999) Ordenamiento territorial, autonomía y regionalización en Colombia, pág. 68, Ediciones Universidad del Atlántico, Barranquilla.

⁹ Los campesinos organizados bajo la modalidad de autodefensa hicieron todos los esfuerzos posibles para que no se realizaran operativos militares contra las regiones donde ellos laboraban, situación que resultó infructuosa, y que los obligó de nuevo a reactivar la lucha armada. *"Nosotros hemos golpeado todas las puertas posibles en busca de un auxilio para evitar que una cruzada anticomunista, que es una cruzada contra nuestro pueblo, nos condujera a una lucha armada prolongada y sangrienta"*. Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP, en: *Opciones para el desarrollo rural, Conversaciones de Paz*, pág. 146, febrero de 1999.

¹⁰ Un reconocimiento a esta reivindicación la hace el Dr. Ramírez Ocampo, personalidad de la política colombiana que ha dedicado sus últimos años a la tarea de construir la paz en el país. Su espíritu pacifista le ha permitido ser consultor en procesos similares en varios países centroamericanos. Sobre la necesidad de impulsar una reforma agraria como reivindicación de la guerrilla, expresa: *"El tema agrario es vital, sin duda. Está bien que el gobierno lo haya puesto en su agenda, por que hace parte casi de la esencia del nacimiento de las Farc. Este es un movimiento profundamente campesino, que nace como su propio líder - de la entraña misma de la tierra en una lucha por reivindicar justicia en la redistribución de la tierra. La plataforma de las Farc en esa materia viene de 1964, y no ha cambiado. Sigue siendo un*

Contando el decenio del 40, se considera que Colombia ha vivido varios períodos en los que se han generado enfrentamientos armados en distintos momentos, los cuales, según las FARC, llegan a cinco. *"Contra nosotros se han desencadenado en el curso de los últimos 45 años, cinco guerras: una, a partir de 1948; otra, a partir de 1954; otra, a partir de 1962; otra a partir del 18 de mayo de 1964 cuando los altos mandos declaran oficialmente que ese día empezaba la "Operación Marquetalia", y ésta que enfrentamos a partir del 9 de diciembre de 1990, cuando el dictador Gaviria y los altos mandos militares inician la operación exterminio contra el Secretariado de las FARC en Casa Verde y de agresión militarista contra el movimiento popular en todo el país"* (sic).¹¹

El principal momento luego de la creación de esta organización, se presentó 20 años después al consolidarse un proceso de paz que fue firmado con el gobierno conservador del presidente Belisario Betancur C., quien, junto con la guerrilla, logra, después de importantes diálogos, firmar el Acuerdo de "Cese al Fuego", entre la Comisión de Paz y las FARC, el cual comprendía 11 puntos. En el punto 8, en su literal b, hace referencia a la necesidad de *"Impulsar vigorosamente la aplicación de una política de reforma agraria en reconocimiento a que los problemas están presentes en los actuales conflictos sociales, y las demás agencias del Estado dirigidas a ampliar permanentemente los servicios al campesinado para mejorar la calidad de su vida y la normal producción de alimentos y de materias primas para la industria, para lo cual dispone del instrumento jurídico contenido en el artículo 32 de la Constitución Nacional, que establece la dirección de la economía por parte del Estado"*.¹²

La firma de este Acuerdo permitió jalonar el que otros grupos insurgentes realizaran sus propuestas de paz con el gobierno, tal como sucedió con el M-19 y un sector del EPL, así como otros grupos menores. Los acuerdos de Paz de La Uribe sólo lograron que se estableciera una tregua en la confrontación armada, pues múltiples problemas conllevaron a que prácticamente se congelaran las negociaciones de Paz, particularmente bajo todo el período del presidente Virgilio Barco. En la perspectiva de desempantanar el proceso, el presidente César Gaviria impulsó algunas reuniones como las de Cravo Norte y posteriormente en Caracas, las cuales resultaron poco fructíferas y no permitieron darle un nuevo aire al tratado firmado.

Un poco más atrás, con los acontecimientos de la toma del Palacio de Justicia en 1985 por parte del M-19, se rompen los acuerdos de Paz con este grupo insurgente. A finales de la década se reinician de nuevo negociaciones con las distintas organizaciones guerrilleras de tal manera que se logran acuerdos de paz: en marzo de 1990, con el M-19 y con una fracción del EPL, en abril de 1991, con el PRT, en mayo con el Quintín Lame, y tres años después con la CRS. De todos estos acuerdos el de mayor significado por sus alcances políticos fue el suscrito con el M-19, pues este significó que el gobierno citara una Asamblea Constituyente, en la cual participó activamente dicha organización, la cual alcanzó por medio de las urnas una alta representación. La Asamblea Nacional redactó la Nueva Constitución Política del país que rige desde 1991.

Precisamente el día en que se elegían los nuevos constituyentes (diciembre 9 de 1990), y después de frustrarse los intentos del gobierno por incorporar a las FARC a esta Asamblea, el gobierno, a la par que inauguraba la fecha de las elecciones, realizaba los desmedidos bombardeos, bajo la "Operación Centauro", a Casa Verde en La Uribe, Meta, lugar que servía de sede del Secretariado del Estado Mayor de esta organización guerrillera.

En la siguiente administración, la de Ernesto Samper, se realizaron algunos intentos por reactivar el proceso, promoviendo negociaciones en la localidad de Tlaxcala, México. A diferencia de los otros,

tema importantísimo. Porque, primero, hay que reconocer el gran fracaso que ha tenido la reforma agraria como la concebimos en 1961.... Es un macabro fracaso, de dilapidación, de inutilidad. La realidad hoy en el país es de una reconcentración de la tierra supremamente grave. Y de las mejores tierras de Colombia. La reforma agraria ha sido un macabro fracaso. Augusto Ramírez O. Tiempos del Mundo, Colombia, 21-27 de enero de 1999, Santafé de Bogotá.

¹¹ Ibidem, pág. 146

¹² Ver Acuerdos de Paz de La Uribe, firmados entre la Comisión de Paz, John Agudelo Ríos, Presidente y por el Estado mayor de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez.

este incorporó conversaciones conjuntas con los principales grupos insurgentes, todavía en actividad (FARC, ELN y EPL); sin embargo, dificultades surgidas en el ámbito interno, por acciones de la guerrilla, sirvieron de pretexto para que el representante del gobierno a los diálogos se retirara de las conversaciones, dándose por terminado los diálogos.

Desde entonces, hasta el momento, se ha recrudecido la confrontación armada en el país, y el actual presidente, Andrés Pastrana, ha reiniciado el Proceso de Paz con las FARC, incorporándosele nuevos aditamentos, como son la concesión de una zona de despeje donde se realizan las conversaciones, y el enfrentamiento armado en el resto del país, al no lograrse hasta el momento un cese al fuego. Simultáneamente, con el Ejército de Liberación Nacional, se han presentado conversaciones en Caracas, en las que el gobierno se compromete a crear otra zona de despeje, al sur del departamento de Bolívar en tres municipios, en donde el paramilitarismo ha realizado por primera vez acciones para movilizar al campesinado en contra de la zona de distensión, lo que ha dificultado su inicio.

2. Nuevos escenarios y actores del conflicto

Es indudable que las particularidades de la violencia en los últimos diez años son significativamente diferentes a las de los años precedentes: los escenarios han cambiado, existen nuevos actores en el conflicto y una creciente movilización de la difusa sociedad civil que ha decidido pronunciarse en las plazas públicas porque los actores del conflicto social armado en el país se sienten a negociar para darle una salida al nuevo Proceso de Paz.

En esta etapa crítica de la violencia en Colombia, es necesario resaltar que los actores sociales del conflicto se comenzaron a vislumbrar al ligarse no pocos narcotraficantes con sectores de derecha del gremio de la Federación de Ganaderos (FEDEGAN). La unidad de éstos les permitió crear los grupos paramilitares, en cuya formación, tal como lo han denunciado las ONGs, participaron algunos militares activos y en retiro¹³. Aunque el narcotráfico los inauguró con la creación del MAS (Muerte A Secuestradores) en la ciudad de Cali, en general, se comenzó a operar a través de estos grupos inicialmente en el Magdalena Medio, con organizaciones como los Grillos, los Tiznados, los Macetos, el Embrión, los Menudos, el Comité Prolimpieza del Magdalena Medio, Alfa 83, etc., y posteriormente se expandieron hacia otras regiones. Sus persistentes acciones han generado, desde su creación, mayores desplazamientos de campesinos en aquellos lugares donde han operado.¹⁴

¹³ En el país se ha presentado una importante polémica alrededor de la participación o no de los militares en la creación o apoyo al accionar de los grupos paramilitares. La verdad es que ante las crecientes violaciones a los derechos humanos por parte de agentes del Estado en los años 90, los EE.UU. comenzaron a ejercer presión sobre el gobierno suspendiendo su "ayuda militar", y condicionándola después, a que esta se destinara a la lucha contra el narcotráfico. Con el fin de superar esta mala imagen del Ejército, el gobierno de Pastrana Arango ha venido tomando medidas que han conllevado a separar de sus cargos, y llamar a retiro, a los generales Rito Alejo del Río, Fernando Millán, Jaime Humberto Uscátegui, Germán Alberto Bravo Silva, el teniente coronel Jorge Eliecer Plazas, el Mayor David Hernández Rojas y el capitán Diego Fernando Fino Rodríguez, entre otros. Estos son ejemplos claros que permiten despejar las dudas que sobre el particular tiene el zar antidrogas de los EE.UU. Barry McCaffrey, quien ha planteado que "... aunque no cree en los rumores de que esas fuerzas irregulares estén apoyadas por los militares, el Ejército tiene que hacer un gran esfuerzo para modificar la impresión que existe en la opinión pública de que ello es así". "Los militares descabezados", *El Tiempo*, pág. 3 A, septiembre 5 de 1999.

¹⁴ Es necesario tener claro que la célebre "combinación de las formas de lucha" que el establecimiento siempre ha tildado a la izquierda de implementarla para alcanzar sus objetivos, ha sido utilizada en muchas ocasiones por los distintos sectores comprometidos en el conflicto social y armado que sacude el país. De esto no se escapa ni el Estado en el pasado, ni el narcotráfico en el presente, aun en las principales ciudades. "El narcotráfico se arraiga al lado de altos índices de violencia en Antioquia, especialmente en Medellín, sacudida hace algunos años por las bombas del terrorismo, y en donde se mezclaron de manera peculiar delincuencia, asistencialismo y ostentación; en contraste, los índices de violencia del narcotráfico en Cali son relativamente bajos (las operaciones de "limpieza" están asociadas más bien a las organizaciones policiales) y su cartel que se mimetiza, hasta intentar negociar. Más que confrontar, el cartel de Cali logra comprometer a la clase política y arrastrarla a su propia suerte." *Sánchez G., G. Violencias, contrainsurgencia y sociedad civil en la Colombia*

Los grupos paramilitares, que aumentaron en número, llegaron bajo el gobierno de Gaviria a una cifra superior a las 40 organizaciones¹⁵, que actuaban bajo las denominaciones más diversas. Estas bandas de justicia privada realizan operaciones represivas contra la población civil bajo el pretexto de combatir a la guerrilla, creando el terror entre sectores del campesinado que supuestamente apoyan a la insurgencia. Dichos grupos "amparados por algunos cuadros de las Fuerzas Militares, o del gobierno, algunas autoridades locales y propietarios de tierras, han respondido en lo fundamental a una estrategia militar de estimular a la población civil para que actúe contra las periferias guerrilleras... Fortalecidos por la financiación de grupos de narcotraficantes convertidos en nuevos terratenientes, aunaron las tareas de exterminio de enemigos políticos con el proceso de ensanche de propiedades agrarias de esos mismos narcotraficantes. Se insertaron así en una compleja relación en la que aparecieron involucrados narcotraficantes con algunos militares activos, retirados, propietarios agrarios y dirigentes de ultraderecha".¹⁶

Estas acciones, crean las condiciones para que se dé el tráfico de tierras a favor de quienes financian y apoyan el paramilitarismo; en este sentido, como resultado de estas actividades, se calcula que el narcotráfico ha logrado acumular entre 4 y 5 millones de hectáreas. *"En 1995, se encontró que en los últimos quince años ha habido compras significativas de fincas rurales por narcotraficantes en el 37% de los municipios del país. Los observadores señalan que han comprado las mejores tierras... la compra de tierras por narcotraficantes ha contribuido a elevar los niveles de concentración de la propiedad; ha desplazado a los campesinos de frentes de colonización y ciudades; ha reforzado la destinación de las mejores tierras del país a la ganadería extensiva, en perjuicio de la agricultura y los bosques; y ha deteriorado el liderazgo social en las regiones afectadas"*.¹⁷ Los grupos paramilitares, sin cuantificar todavía, ocupan cada vez mayores espacios no solo físicos, para establecerse en sus zonas de operaciones de muerte¹⁸, sino en la medida en que su accionar contra la población civil obliga a intensificar los procesos de migración del campo hacia otras cabeceras municipales, o hacia la gran ciudad, y a elevar a un nuevo nivel la inseguridad rural.

Esta última situación es particularmente grave porque aún *"...el gobierno no ha definido una política clara frente a los grupos paramilitares, que han expandido sus territorios en los dos últimos años de una manera extraordinaria y son responsables de una tercera parte del desplazamiento"*¹⁹ de los campesinos en Colombia. Incluso, la situación se torna cada vez más dramática en la medida en que, según el Ministerio de Defensa, se han fortalecido, tanto numéricamente como en materia de infraestructura *"El Ministerio reveló el seis de junio una alarmante cifra de miembros de los escuadrones de la muerte o bandas paramilitares con un aumento de más del 50% en los últimos seis meses. La investigación indica que los hombres del paramilitar Carlos Castaño, podrían*

contemporánea, 1997, pág. 4.

¹⁵ Este número de grupos paramilitares parece ser muy reducido, si tenemos en cuenta lo expresado por Manuel Marulanda Vélez, Jefe de las FARC, en su discurso leído por Joaquín Gómez en la instalación de la Mesa de Negociaciones en San Vicente del Caguán el pasado 7 de enero de 1999, en el que dice: *"El ex presidente César Gaviria, en calidad de Ministro de Gobierno del presidente Virgilio Barco, confirmó en un debate en el Senado, la existencia de 150 grupos paramilitares en el Magdalena Medio, Huila, Urabá, y otros departamentos, asesorados por los mandos militares y financiados por narcotraficantes..."* *El Tiempo*, enero 8 de 1999

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación (1999) La Paz: El desafío para el desarrollo, pág 33, TM Editores, Santafé de Bogotá.

¹⁷ *Ibidem*. pág. 15.

¹⁸ Es claro que el creciente accionar de los paramilitares busca asentarse en las distintas regiones donde operan, sembrando el terror entre los pobladores de las veredas. Un ejemplo de ello se puede resaltar en una de las últimas incursiones de los grupos paramilitares en la localidad de Yolombó, Antioquia, *"Y tras esas tierras de la antigua matrona terrateniente, andan hoy los paramilitares, que en menos de un año realizaron allí dos correrías de la muerte, que han dejado 35 campesinos asesinados, con la única intención de amedrantar a la población para que abandone sus parcelas, según denuncia de una ONG que trabaja con 14 comités femeninos en sus veredas. Por eso no resultan extrañas las historias que se cuentan entre sus habitantes en torno de la compra de tierras y las intenciones de los grupos de justicia privada de sacar a los campesinos para quedarse con ellas a precios bajos. Guerra azota a Yolombó. Tras las tierras de la Marquesa. El Tiempo*, 5 de septiembre de 1999, pág. 11A.

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación (1999) Ob. Cit., pág 15.

alcanzar un número aproximado de 8.000, frente a poco más de 4.000 reconocidos a finales de 1999".²⁰

El recrudecimiento de la violencia en las zonas rurales fue desplazando paulatinamente las formas tradicionales organizativas que tenía el campesinado para luchar por sus propias reivindicaciones; prácticamente, las asociaciones campesinas, organizaciones sindicales, comités de ANUC, juntas de acción comunal y otras formas fueron desapareciendo en muchos lugares donde la violencia se intensificó²¹, de tal manera que no hubo espacios para defender sus derechos tal como tradicionalmente lo hacían.

Es bueno resaltar que los principales actores armados cambiaron sus formas de operar para garantizar dentro de sus propósitos una mayor efectividad en su accionar: el Ejército decidió convertir sus tradicionales brigadas, en Divisiones, al tiempo que se fueron creando batallones de soldados profesionales para combatir a la guerrilla: los llamados "Hombres de Acero" o el Batallón Antidrogas²². La guerrilla, que estaba organizada en frentes coordinados por el Secretariado, pasó a una dinámica de desdoblamiento de estas unidades de combate, y a la integración de diversos bloques²³ que coordinan distintos frentes; los grupos paramilitares sufrieron un proceso de reagrupamiento de tal forma que pasaron de ser las Autodefensas Campesinas de Córdoba, ACC, a constituir una organización con proyección nacional, las Autodefensas Unidas de Colombia AUC.²⁴

Aquí es necesario precisar que, si bien las AUC han planteado, mediante sus últimos pronunciamientos, distintos aspectos relacionados con algún tipo de reivindicaciones políticas, es difícil compartir el argumento dado por sus creadores, según el cual *"El abandono secular del Estado en los campos económico, social y cultural constituyeron la vértebra dorsal del discurso*

²⁰ "Alarmante crecimiento paramilitar". *Voz*, edición 2048, semana del 14 al 20 de junio de 2000, pág. 17, Santafé de Bogotá.

²¹ Un ejemplo se puede observar en el notorio debilitamiento del poderoso sindicato de Sintrainagro, que aglutinaba a gran parte de los trabajadores rurales de las fincas bananeras del Urabá antioqueño. El enfrentamiento entre fracciones de las FARC y el EPL, que conllevó a matanzas en la zona bananera por ejercer su dominio sobre la organización gremial, fue un motivo para que el paramilitarismo sacara ventajas de dicha confrontación y fuera paulatinamente ganando espacios hasta tomarse esta importante y estratégica región del Golfo de Urabá.

²² Ésta es una fuerza móvil integrada por 1.000 combatientes entrenada por los "boinas verdes" de EU. y su centro de operaciones es la Base de Tres Esquinas, en el sur del país; además de contar con 18 helicópteros donados por los EU., está dotado de moderno armamento con el que pueden operar incluso en horas de la noche, con visores nocturnos, y volar por instrumentos, mediante GPS (*Global Position System*), y cada combatiente es experto en supervivir por sí solo en la selva. Ver: "El reto del batallón antidrogas", en *El Tiempo*, septiembre 15 de 1999, pág. 8 B.

²³ Las FARC se encuentran organizadas en siete bloques así: el Oriental (con 17 frentes), Sur (11), Occidental (5) Noroccidental (6), Central (11), Magdalena Medio (9) y Norte (6 frentes).

²⁴ Sobre la creación de las AUC, Sánchez G., G. en su importante artículo, arriba citado, nos comenta: "Hoy, tres años después, tienen el carácter de organización nacional, las "Autodefensas Unidas de Colombia" (AUC), proclamadas como tales el 26 de junio de 1997, con jerarquías, comandos, frentes, Estado Mayor Conjunto, calcados del modelo guerrillero; disponen de un órgano de divulgación propio, *Colombia Libre*... anuncian la entrada en funcionamiento de una emisora FM con el mismo nombre, audible inicialmente en sus baluartes de Antioquia y Córdoba,... realizan censos de población para detectar 'agentes subversivos', y esgrimen como modelo exitoso, la experiencia de Puerto Boyacá, en el Magdalena Medio, de donde años atrás desarraigaron a 'sangre y fuego' no solo a la guerrilla sino a toda manifestación de inconformidad social y política. El esquema prácticamente se replicó en la dolorosa y reciente 'pacificación' de Urabá, y se proponen extenderlo a todo el país. Pág. 12, noviembre de 1997.

El Presidente Samper decidió conformar en el departamento de Antioquia las tristemente célebres Cooperativas Convivir, Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural, creadas mediante Decreto 356 de 1994, con el objetivo de "proteger" en el campo a los hacendados que pudiesen ser víctimas del secuestro por parte de los grupos armados al margen de la Ley. Estos no fueron mas que grupos de justicia privada, algunos de los cuales se les salieron de "su control". Ante la presión de diversos sectores, el gobierno se vio obligado a suspender a estos grupos, pues prácticamente se convertían en un puente para legalizar las Autodefensas, estimulando de esta manera el paramilitarismo. Es de recordar que no es el primer gobierno latinoamericano que promueve la creación de estos grupos de acción de justicia privada; en otros países como Guatemala, El Salvador y Perú, se crearon grupos similares para contrarrestar el accionar de las organizaciones guerrilleras.

político de la insurgencia armada, de la misma manera como el abandono de los deberes de tutelar la vida, patrimonio y libertad de los ciudadanos, le dio origen político y militar al Movimiento de Autodefensa. Las dos expresiones armadas comparten el mismo origen en cuanto a las causas objetivas de su surgimiento...".²⁵ Es claro para gran parte de los colombianos, que los orígenes de unos y otros, y las causas de su aparición, son totalmente distintas.

La guerrilla de las FARC. de acuerdo con sus decisiones internas, se propuso ampliar su área geográfica irrumpiendo en lugares donde se presentan actividades económicas de más reciente desarrollo: "es así como comienzan a quedar inscritas en zonas que experimentaron transformaciones a la ganadería (Meta, Caquetá, Magdalena Medio, Córdoba), o a la agricultura comercial (zona bananera de Urabá, partes de Santander, Sur del Cesar), e, incluso en zonas de explotación petrolera (Magdalena Medio, Sarare, Putumayo) y de oro (Bajo Cauca antioqueño y Sur de Bolívar). Así mismo, se fueron situando en áreas fronterizas (Sarare, Norte de Santander, Putumayo, Urabá) y en zonas costeras (Sierra Nevada, Urabá, occidente del Valle)...".²⁶

Al ir expandiéndose cada vez más a nuevos territorios, fue intensificando sus operaciones, alternando los ataques a las poblaciones en sus áreas de influencia, con el copiamiento de bases militares de gran significado, de la misma manera que incrementó el número de frentes y los municipios de su área de influencia. Con esto buscaba consolidarse en lo militar para estar en mejores condiciones en la mesa de negociación. Así se tiene que ha existido un fortalecimiento en los más diversos órdenes de la guerrilla.

Si en el pasado Proceso de Paz de 1984, las FARC contaban con 21 frentes ubicados en diversos puntos de la geografía nacional, en 1998 había elevado su número a 65, los cuales operan en aproximadamente unos 522 municipios de los 1100 existentes en el país²⁷, al tiempo que tienen una infraestructura de apoyo en las principales ciudades, por intermedio de las llamadas Milicias Populares, en algunas partes, o Milicias Bolivarianas, en otras.

Ahora bien, si se trata de abordar la forma como los diversos actores del conflicto realizan sus operaciones, es necesario resaltar que en su accionar, Ejército, guerrillas y paramilitares llevan a cabo actividades que en muchos casos resulta difícil de diferenciar entre unos y otros, cambiando constantemente de escenario. En muchas ocasiones, es el directo enfrentamiento de los grupos en combate, pero en otras, y quizás en la mayor parte de las veces, son las acciones contra la población civil de las áreas rurales que se encuentra entre los tres fuegos. Mientras, en la gran ciudad, se prosigue con el "viejo método" de solucionar las diferencias mediante asesinatos selectivos de dirigentes de izquierda, sindicalistas y defensores de derechos humanos, siendo lo único nuevo, que este estilo ha llegado a los predios universitarios estatales: Universidad de Antioquia, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Surcolombiana y en la Universidad de Córdoba.²⁸

²⁵ Colombia Libre "(Órgano de Divulgación de las Autodefensas Unidas de Colombia A.U.C.)", No 1, julio de 1997, pág. 2. Tomado de *Violencias y contrainsugencia y sociedad civil...*, pág.21

²⁶ Bejarano A. Jesús A. y otros, *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, pág. 123, Fonade - Universidad Externado de Colombia, 1997

²⁷ Colombia está conformada por 1050 municipios. La segunda organización guerrillera, el ELN (Ejército de Liberación Nacional) cuenta con presencia en 280 municipios, mientras el EPL (Ejército Popular de Liberación) opera en 65. Para precisar su accionar por municipios, ver Bejarano, obra cit. pág. 132.

²⁸ Algunos estudiosos ubican como una de las más sentidas particularidades de la violencia, el secuestro, olvidando que este hecho de por sí repudiable, no es la principal consecuencia de la violencia que se vive en el país. Estos autores parecen desconocer que antes que estas acciones, se encuentra como principal consecuencia, por sus alcances sociales y económicos, el desplazamiento forzado de miles de campesinos, que tienen que huir de sus parcelas debido a la aguda confrontación armada que se registra en las zonas rurales entre los bandos en conflicto, los cuales en los últimos años llega a los dos millones de personas; y la misma situación de los desaparecidos, quienes por lo regular, sin dejar rastro alguno nunca regresan a sus hogares; mientras sí lo logran la casi totalidad de quienes han sido sometidos al abominable delito del secuestro.

Aunque éstos son los más visibles actores, y las principales manifestaciones de la confrontación, se debe, igualmente, resaltar que existen otras formas organizativas de las comunidades, que han venido cambiando, aunque todavía tímidamente, sus acciones y que buscan un espacio para su reconocimiento. De hecho, entonces, al consolidarse nuevas formas de organización de sectores sociales que en otras épocas no se habían estructurado, es natural que su persistente actividad los lleve a la búsqueda de otras relaciones que permitan adecuar los distintos espacios a una lógica de funcionamiento de sus propios intereses.

Se necesita entonces, reconocer que han surgido y consolidado nuevas fuerzas sociales que reclaman la aceptación de otras relaciones de poder y que exigen un tratamiento distinto al de la confrontación. La experiencia demuestra que las veces que se ha utilizado la fuerza, como método para resolver los conflictos, antes que debilitarlos, se agudizan: hechos cumplidos en la administración del Presidente Samper, como los de la fumigación masiva e indiscriminada de cultivos ilícitos, si bien conllevaron a una ampliación de cobertura de la erradicación química, generó procesos de movilización hasta antes desconocidos, tanto por su magnitud, como por su amplitud, en donde cerca de 100.000 campesinos de Putumayo, Caquetá, Sur de Bolívar, Norte de Santander y Guaviare, protestaron contra estas acciones ratificando cómo *"...el Estado no existía en una porción enorme del territorio; que el poder regional lo ejercían los grupos insurgentes, y que el uso permanente de la fuerza no podría resolver el entramado de problemas sociales y económicos de fondo que se habían incubado por décadas"*.²⁹

3. El viejo problema de la tenencia de la tierra

Vale la pena recordar que el término "viejo" puede tener dos connotaciones: la primera, debido a que "pasó la época" de las viejas consignas proclamadas a finales de la década del sesenta y durante la del setenta, con las que se promovía la *"toma de la tierra"* por parte del campesinado a grandes extensiones del latifundio ocioso o las tierras baldías. La segunda, por cuanto algunos sectores de la intelectualidad radical, que estimularon estas acciones en el período en mención, abandonaron sus propósitos y ya absorbidos por el Establecimiento, consideraron que en el *"mundo moderno"* esta reivindicación resultaba obsoleta, así no se hubiese llevado a cabo reforma agraria alguna que transformase la estructura de la tenencia de la tierra, y, menos aún, en los años ochenta cuando se entraba en la era de la globalización.

En el ámbito académico, incluido el de los geógrafos, se consideró que los problemas rurales relacionados con los aspectos estructurales de la tierra ya no debían ser objeto de estudio, pues correspondía su análisis al pasado³⁰; era necesario centrarse en las dinámicas urbanas y en lo referente al campo; lo vigente era el problema de la competitividad de la agricultura, pues ya había cesado en lo económico las medidas proteccionistas estimuladas por la CEPAL desde mediados del siglo. En este sentido, las políticas aperturistas en el campo se imponían, agravando así la situación del agro, de tal manera que ya no solo se encontraba un problema de larga data por resolver, el de centenares de miles de familias campesinas sin tierra, sino que un importante número de propietarios rurales ven cómo se arruinan, por la falta de apoyo estatal a sus actividades agrícolas, al resultar incapaces de competir con el mercado externo.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, desde el punto de vista histórico, la brecha que

²⁹ Tokatlán, Juan Gabriel, "Cambio en políticas de fumigación: Pastrana y los cultivos ilícitos", *El Tiempo*, agosto 2 de 1998, pág.6A, Santa Fe de Bogotá.

³⁰ Según Machado, "En la década de 1990 la discusión estructuralista sobre la cuestión agraria desapareció rápidamente de los ámbitos académicos y oficiales, y fue sustituida por la visión neoliberal sobre la agricultura, que no hace referencia a los problemas estructurales de la tenencia de la tierra sino a las dificultades de competir con eficacia en los mercados." Machado, Absalón (1988) *La Cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Editores El Ancora, Santafé de Bogotá, pág. 17.

marca las diferencias en el campo se ha profundizado, a causa, no solo de las leyes de mercado que son totalmente extrañas a las comunidades, sino por las acciones de fuerza gestadas tanto por el sector dominante, como por quienes se resisten a que se aumente la pobreza dentro de la población rural.

El largo período de violencia que vive el país ha contado con actores diferentes, en momentos distintos, aunque entre los variados móviles se encuentre uno que siempre es el mismo: el problema de la tenencia de la tierra. Así, durante el período conocido como el de "La Violencia", no obstante haberse enmascarado como una confrontación entre partidarios de corrientes políticas distintas, liberales y conservadores, el fondo económico fue siempre uno, el del fortalecimiento del poder terrateniente.

Sobre el particular, Siábato es claro, "... *Es precisamente durante la época de la Violencia cuando se abre el desarrollo de la agricultura comercial y se forman los focos principales en los departamentos del Valle del Cauca y el Tolima, donde, ... se presentó el mayor número de parcelas perdidas. El crecimiento acelerado de la agricultura comercial en estos departamentos, durante la Violencia, se originó en gran parte por la facilidad que tuvo el capital agrario de acumular tierras mecanizables a muy bajos precios y por la sobreexplotación de grandes masas de campesinos expulsados de sus parcelas*".³¹ Este autor establece que las pérdidas de parcelas por la violencia en el Valle del Cauca, durante este período, llegaron a 98.400 unidades entre un total nacional de 393.648³², es decir, representó el 25% de las pequeñas unidades de producción campesina expropiadas en el país.

De esta manera, se abandonó desde la academia, algo que, sin duda, es el tema central en el Proceso de Paz que vive el país, como es el de la necesidad de implementar una reforma agraria democrática que transforme en lo fundamental el problema de la propiedad de la tierra en Colombia. Quienes consideramos que, independientemente, de la "modernidad" por la que se estaba pasando, era necesario pronunciarse porque realmente se implementara tal reforma, observamos cómo ésta se ha constituido en parte del conjunto de medidas básicas para lograr que en Colombia realmente se alcance una paz democrática y duradera.

Una de las causas por las cuales se abandonó esta exigencia de cambios en el campo se debió, sin duda, a que se presentó una modificación sustancial en la distribución de la población en los países de América Latina, donde, una vez culminada la explosión demográfica, se generó un rápido proceso de migración del campo hacia la ciudad, de tal manera que si, a comienzos de los años 60, el 75% de la población se localizaba en las áreas rurales, ya a inicios del decenio del 90, se había invertido la pirámide a favor de la ciudad al aglutinar un poco más del 70% del total nacional. En estas circunstancias, era necesario prestar la mayor atención a las migraciones del campo a la ciudad, la urbanización acelerada, los procesos de industrialización, los problemas de ocupación creciente del espacio público en las ciudades, las migraciones internas urbanas debido a los procesos de empobrecimiento de la población, entre otros.

Cabe recordar que, en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, en los años sesenta fue muy tangible la influencia de la Revolución cubana³³, de tal manera que la

³¹ Siábato Pinto, T.(1986), "Perspectivas de la economía campesina", en: "Problemas agrarios colombianos", CEGA, Siglo XXI, pág. 393-394, Bogotá.

³² *Ibidem*, pág. 394.

³³ Es conocido que en América Latina se presentaron dos reformas agrarias democráticas anteriores a la cubana: la primera, surgida de la Revolución mexicana a comienzos del siglo XX y la del gobierno de Jacobo Arbens (1951-1954) en Guatemala. En la primera, se logró una democratización extrema de la propiedad, de tal manera que las unidades productivas, bien fueran ejidos estatales o de propietarios privados, alcanzaron promedios de 5 a 6 has por unidad. En la

administración de la época acudió al llamado hecho por los EE.UU. en la reunión de Punta del Este (Uruguay), en 1961, de impulsar reformas agrarias en cada uno de los países, si no se quería que en ellos se llevaran a cabo revoluciones como la cubana. En tal sentido, pasada la etapa de la violencia liberal-conservadora, generada entre 1947-1957, que dejó un saldo de más de 300.000 muertos, el país se aprestó a vivir, apoyado con una pseudo reforma constitucional, el período del Frente Nacional, que tuvo vigencia entre 1958 y 1974.

En el año de 1960 el gobierno realizó el censo nacional agropecuario con el fin de estudiar la situación real de la estructura de la tenencia de la tierra, confirmando sus niveles de concentración, los cuales resultaron similares a los de la mayor parte de los países del hemisferio. Se detectó que el 6,9% de los grandes propietarios poseían latifundios que ocupaban el 77,8% de la tierra, mientras que una inmensa mayoría de los campesinos eran dueños de sólo el 8,8% de las explotaciones agropecuarias. Era apenas natural que, ante tal grado de concentración de la tierra, se generaran grandes simpatías por parte del campesinado colombiano y los sectores democráticos del país por la reforma agraria cubana, que por esos años había entregado la tierra al campesinado, después de haber nacionalizado el recurso y expropiado a las grandes compañías extranjeras, lo mismo que a latifundistas nacionales.

En consecuencia, en 1961, el gobierno, atendiendo los llamados anteriores, promulgó la Ley 135 o Ley de Reforma Agraria, creadora del INCORA, la cual se proponía realizar las transformaciones requeridas, de tal manera que el campesinado tuviese posibilidades de disfrutar de su parcela. Los alcances fueron muy limitados, pues al cabo de 10 años, en el segundo censo nacional agropecuario de 1970-71, el balance muestra cómo dicha reforma, antes que favorecer al campesinado, fue especialmente positiva para los grandes latifundistas, tal como se desprende de los resultados obtenidos y que se entregan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1 **Colombia. Estructura de la tenencia de la tierra**
Censos agropecuarios 1960 - 1970/71

Tamaño de Explotaciones	Explotaciones				Superficie			
	1.960		1.970-71		1.960		1.970-71	
En hectáreas	Número	%	Número	%	miles de hectáreas	%	miles de hectáreas	%
Menos de 10	925.750	76,5	859.884	73,1	2.403.7	8,8	2.234.3	7,2
De 10 a 19	114.231	9,5	117.863	10,0	1.572.1	5,7	1.598.6	5,1
De 20 a 50	86.789	7,2	100.010	8,5	2.638.7	9,7	3.054.5	9,9
50 y Más	82.902	6,8	99.054	8,4	20.723.4	75,8	24.105.8	77,8
Totales	1.209.672	100,0	1.176.811	100,0	27.337.9	100,0	30.993.2	100,0

Fuente : Censos Agropecuarios 1960 y 1970-71

Los resultados son concretos: el cuadro señala cómo entre uno y otro censo la frontera agrícola creció en un 13.4% al incorporarse un total de 3 millones 655 mil has.; sin embargo, dicho incremento no obedeció al surgimiento de nuevas explotaciones agropecuarias que representarían dinámicas de democratización en la tenencia de la tierra, pues su número total se redujo en un 3%: sino, por el contrario, a un nítido proceso de concentración de las unidades productivas, el cual se intensifica al salir fortalecidas las grandes explotaciones agropecuarias.³⁴

segunda, se alcanzó a distribuir, hasta antes de su derrocamiento, más de 100.000 has. en tan pequeño país.

³⁴ Vásquez Sánchez, J. (2000) Geografía rural y de la agricultura, pág. 161, Artes Gráficas Universidad del Valle, Cali, Colombia

En efecto, quienes resultaron más perjudicados por las medidas reformistas fueron los minifundistas, aquellos poseedores de menos de 10 hectáreas, que vieron reducido no solo el número de sus explotaciones agropecuarias, sino el área total ocupada por éstas. Se perdieron 65.866 unidades productivas que significaron 169 mil has. Mientras, por el contrario, salieron fortalecidos los grandes propietarios y muchos latifundistas al incrementarse el número de explotaciones en 16.152 unidades que le significaron nuevas tierras, por un total de 3 millones 382 mil has.

Si se detalla la dinámica de acuerdo con cada uno de los rangos, se tiene que los pequeños propietarios, poseedores entre 10 y 19 has., incrementaron en un 3,2% el número de sus parcelas, contra aumentos muy superiores de los medianos campesinos, es decir, aquellos que se ubicaron entre las 20 y 50 has, que crecieron en el 15.2%, que significan 13.321 unidades; las explotaciones de este rango salieron fortalecidas en un total de 412 mil has. Desde luego estas modificaciones fueron muy inferiores a las alcanzadas por las grandes unidades, las que no solamente crecieron en número (el 19.5%), sino en área (16.3%), o sea un total de 3.382 mil has.³⁵

Esta situación permitió sumar el país a aquellas naciones que en lugar de realizar reformas agrarias profundas que tocaran el gran latifundio, en beneficio del campesinado y de la población rural en general, mediante la transformación de los términos de propiedad en el campo, lo que se hizo fue implementar un mercado de éstas, que benefició a parte de los grandes propietarios, generándose una situación muy similar a la presentada *"en muchos países de América Latina (donde) las reformas agrarias fueron tardías y, más que promover y realizar cambios estructurales, estuvieron acompañadas de programas sustitutos como la colonización, programas militares de acción cívica, campañas de alfabetización y otros"*³⁶.

Ahora bien, en las últimas dos décadas, la situación no ha mejorado, y, antes por el contrario, tiende a agudizarse al irrumpir en dicho escenario nuevos sectores que despojan al campesino de sus propiedades, de ahí que no compartamos el punto de vista de Arango (1998), quien expresa que *"Aunque queda mucha tarea por realizar debe reconocerse que, desde el punto de vista social, en la últimas tres décadas la estructura agraria se ha modificado favorablemente, pese a que no han existido claras políticas para determinar la optimización del tamaño de los predios"*.³⁷ En este aspecto, la dinámica marcha en sentido contrario, la concentración de la tierra ha seguido intensificándose, alcanzando nuevos índices, hasta llegar en 1992 a consolidar 9 puntos más a favor de quienes poseen las mayores superficies (latifundios superiores a las 1.000 has.), al pasar de representar el 17.7% de la superficie en 1970, al 26.6% para el año 1992, mientras en el lado opuesto, el de los minifundistas (menos de 10 ha.), el 78.8% de los predios sólo poseía el 8.8% de la superficie, tal como se desprende del siguiente cuadro:

³⁵ *Ibidem*, pág. 161.

³⁶ Flores, Edmundo, 1965. "La teoría económica y la tipología de la reforma agraria", en *Desarrollo agrícola*, selección de Edmundo Flores. FCE, México, 1972. Tomado de El Mercado de Tierras en Colombia, Absalón Machado y Ruth Suárez Coordinadores, pág. 3, CEGA-IICA, TM Editores, Santafé de Bogotá, julio de 1999.

³⁷ Arango Londoño G. (1998) Estructura económica colombiana, Editorial Kimpres, Santafé de Bogotá D.C., pág. 52.

Cuadro No. 2 **Evolución de la propiedad rural en Colombia años 1970 - 1988 - 1992 -en porcentajes-**

Tamaño Hectáreas	Superficie			Propietarios		
	1970	1988	1992	1970	1988	1992
Hasta 5	5.00	5.16	2.80	66.66	62.40	56.80
5 - 10	4.20	4.55	6.00	12.14	12.03	21.30
11 - 20	6.37	6.96	5.80	8.24	9.25	8.00
21 - 50	12.74	14.36	12.40	6.75	8.59	7.50
51 - 100	11.18	14.11	12.10	2.98	3.93	3.40
101 - 500	31.41	31.52	26.60	2.80	3.38	2.60
501- 1000	11.34	8.28	7.70	0.29	0.31	0.20
1001 y más	17.75	15.06	26.60	0.15	0.12	0.20
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Nota: para 1992, los dos primeros rangos son: hasta 3 has., y de 3 a 10 has. Respecto a los propietarios, para este año se refiere a los predios. Fuente : Ministerio de Agricultura. Misión de Estudios Agropecuarios "Distribución de la Propiedad Rural en Colombia". Tomado de: Estructura Económica Colombiana, pág. 52

Expresando lo anterior en términos absolutos, aunque con otros rangos, y de acuerdo con el cuadro No. 3, el 67% de los propietarios, equivalentes a 2.325.247 personas, son poseedores cada uno de pequeñas parcelas menores de 5 hectáreas, cuya área sólo alcanza a representar el 3,0% del total de las tierras, mientras que los superlatifundistas, que son 2.055 propietarios, dueños de unidades superiores a las 2.000 hectáreas y que corresponden escasamente el 0,06% del total de los propietarios de predios rurales, acaparan el 51,5% de la superficie global. Incluso, los datos estadísticos muestran cómo si bien existe un menor número de grandes propietarios, la tierra ha sufrido un proceso de mayor concentración; en otras palabras, existen menos grandes latifundistas pero con mayores extensiones territoriales. Es precisamente ésta una de las odiosas diferencias existentes en el campo, que son causantes de la supervivencia de la violencia en las zonas rurales, y que necesariamente cualquier Estado democrático debe proponerse transformar.

Cuadro No. 3. **Distribución de la propiedad rural por rangos de superficie**

Rangos de Superficie	Predios	Propietarios	Superficie (has.)
Menores de 1 ha.	915.126	1.174.653	314.145,1
De 1 a 3 has.	571.686	797.891	987.403,0
De 3 a 5 has.	248.705	352.703	940.150,1
De 5 a 10 has.	266.734	380.005	1.862.205,5
De 10 a 15 has.	124.592	176.561	1.503.065,3
De 15 a 20 has.	74.355	105.529	1.273.087,5
De 20 a 50 has.	188.027	261.373	5.906.283,4
De 50 a 100 has.	83.136	117.347	5.680.253,6
De 100 a 200 has.	39.829	59.839	5.401.049,7
De 200 a 500 has.	19.364	31.727	5.715.556,5
De 500 a 1000 has.	5.121	8.504	3.618.872,0
De 1000 a 2000 has.	2.026	3.000	2.697.237,0
Mayores de 2000 has.	1.571	2.055	38.098.662,7
Totales	2.540.272	3.471.187	73.997.971,2

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Tomado de: Tiempos del Mundo, enero 21 al 27 de 1999, No. 3, Santafé de Bogotá, pág. A.4

Apoyando lo anterior, es de esperar que al implementarse medidas de reforma agraria, quien debe beneficiarse, en primer lugar, es el sector campesino que está desprovisto de la tierra y que posee mínimos recursos para desarrollar sus actividades agrícolas, y no aquellos que han venido monopolizando el recurso. Cálculos hechos por Sintradin ubican en 1 millón 540 mil familias colombianas sin tierra, cerca de seis millones de personas³⁸. A esta situación hay que agregar elementos nuevos que irrumpieron en el campo en las dos últimas décadas y agudizaron el conflicto agrario en el país dejando grandes secuelas que han perjudicado al pequeño propietario: el narcotráfico y los grupos paramilitares.

En estas circunstancias, no obstante los últimos gobiernos haberse preocupado, de alguna manera por las dificultades señaladas, los resultados son incuestionables, pues al tiempo que pusieron en marcha ciertas medidas, éstas no apuntaron a solucionar la crisis agraria del país, y por el contrario la han agudizado³⁹.

Si se aborda globalmente la situación, las medidas promovidas por los distintos gobiernos desde comienzos de los años 60 hasta comienzos del decenio pasado, muestran, según el Banco Mundial, el siguiente balance: *"Desde la creación del Incora hasta 1990 se adquirieron 1.3 millones de hectáreas por compra o expropiación, y otros 4.8 millones por extinción de dominio de tierras subutilizadas o abandonadas... El Incora repartió 1,07 millones de hectáreas entre más de 60.000 familias en las zonas de reforma agraria, y expidió más de 300.000 títulos correspondientes a 9.2 millones de hectáreas de terrenos públicos. Asimismo, ha creado más de 256 reservas que en conjunto, abarcan más de 25 millones de hectáreas y benefician a unas 37.000 familias indígenas"*⁴⁰.

Este es un claro ejemplo de involución que ha sufrido la reforma agraria, ocasionada por la profundización de la violencia, no solo porque el latifundio es una relación de producción que crece a costa de la tierra del campesino pobre, sino porque el histórico descuido a este sector por parte del Estado permitió que se fortaleciera la gran propiedad la cual, tal como se señaló con anterioridad, ha logrado apoderarse de una no despreciable parte de la geografía nacional.

Al lado de estas prácticas, los problemas en el campo son de tal magnitud que las anteriores medidas resultaron insuficientes, incluso contando por muchos años con diversas entidades gubernamentales que tuvieron como preocupación básica mejorar las condiciones de vida de la población en el campo, como el programa del DRI - Desarrollo Rural Integrado, el PNR - programa del Plan Nacional de Rehabilitación, y la Caja Agraria, instituciones que redujeron su inversión desde finales de la década pasada. *"El gasto conjunto en 1991 representaba el 45% del nivel alcanzado en 1988. La reducción de estos gastos estuvo acompañada de una notable caída en los créditos de la Caja Agraria a los pequeños agricultores"*⁴¹.

Visto en otra perspectiva, parece ser que no hay interés por parte del Estado de solucionar

³⁸ *Tiempos del Mundo*, "Hay que eliminar latifundios", pág. A3, No 4, enero de 1999. De acuerdo con las declaraciones del Sindicato de trabajadores del Incora, podemos decir que la situación parece insoluble por cuanto, debido a los "constantes recortes al presupuesto del Incora, se han reducido las entregas de terrenos a 2.000 familias por año para 1998", lo que significaría que para solucionar los problemas de carencia de tierra del campesinado se requerirán ¡apenas 770 años!

³⁹ En las últimas décadas se promovieron distintas leyes que tienen que ver con los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra y la producción agrícola, pero al igual, los resultados finales apuntaron a consolidar un reagrupamiento del latifundio, y a mantener a un mayor número de campesinos desposeídos. Estas leyes son: Ley 5a de 1973 de Misael Pastrana B., Ley 6a de 1975 de Alfonso López M., Ley 30 de 1988 de Virgilio Barco, y la Ley 160 de 1993 de César Gaviria.

⁴⁰ Banco Mundial (1996) *La pobreza en Colombia: Un estudio del Banco Mundial*, pág. 147, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

⁴¹ *Ibidem*, págs. 135-136.

realmente los problemas estructurales de la tenencia de la tierra, y que la única opción será la que alcance a consolidar el movimiento insurgente en Colombia, que tiene dentro de sus propósitos la realización de una reforma democrática de la tierra. Es inaceptable la visión simplista sobre el problema agrario con que sustenta Planeación Nacional la situación de crisis, pues para esta entidad rectora a nivel nacional, *"La crisis de productividad en el campo se expresa en dos extremos: en uno, la mayor parte de la gran propiedad usa la tierra en ganadería extensiva, paga pocos impuestos, genera poco empleo y aporta muy poco al producto global, con una gran destrucción ambiental; en el otro, muchos de los pequeños propietarios y de los campesinos sin tierras ocupan áreas empobrecidas, con severas limitaciones naturales y no obtienen ingresos suficientes para elevar su nivel de vida"*⁴². Al contrario, en la actualidad la crisis del agro se ha profundizado a lo largo del decenio del 90, al arruinarse gran parte del sector productivo en el campo, incrementarse el número de campesinos sin tierra y generalizarse en muchas regiones el desplazamiento masivo de la población rural, debido a la agudeza de la confrontación militar⁴³. Léase paramilitares, Ejército y guerrilla.

Cada una de estas organizaciones busca imponerse en el territorio, con una concepción propia sobre la manera como en sus áreas de operaciones debe construir las relaciones socioeconómicas, e incluso judiciales, visión que conlleva necesariamente a agudizar el conflicto, pues las decisiones obedecen no solo al interés de imponer las condiciones en los territorios controlados, sino expandirse hacia nuevas áreas para consolidar su dominio espacial.

En medio de estas circunstancias, se presentan tres aspectos de gran importancia que vuelven a poner al orden del día las discusiones sobre los problemas estructurales en el campo: uno, el Proceso de Paz que se encuentra en discusión desde la llegada de la nueva administración de Pastrana Arango; dos, la necesidad que tienen los distintos municipios del país de presentar planes de ordenamiento territorial, y tres, la crisis prolongada por la que pasa el sector agropecuario, el cual se ha visto notoriamente afectado por las medidas de apertura económica. Sobre este último aspecto, Machado llama la atención así: *"El hecho de que en Colombia el PIB agropecuario se sitúe hoy por debajo del 15% del PIB total, que la población sea un poco más del 70% urbana, que las exportaciones agropecuarias hayan descendido apreciablemente, en términos relativos, con respecto a las exportaciones totales, y que el gasto público en la agricultura sea muy reducido, no significa que el problema agrario haya desaparecido o no tenga importancia"*⁴⁴. Mas vale podemos decir que tiene un redimensionamiento en su importancia por las dificultades reales con que cuentan las poblaciones rurales de diseñar sus planes de ordenamiento y desarrollo en cada municipalidad.

4. Ordenamiento territorial en el medio rural

El ordenamiento territorial (O.T.), sin tener diferencias metodológicas de fondo entre lo urbano y lo rural, presenta sus peculiaridades específicas en el objeto de trabajo de cada sector. El medio rural abarca muchos problemas que le son propios y que sólo pueden afrontarse desde su óptica

⁴² Departamento Nacional de Planeación (1999) Obra Citada, pág 13.

⁴³ Sánchez nos habla de "Como es apenas imaginable, el impacto de esta nueva modalidad de confrontación sobre la población civil es abrumador. Tomemos como indicativo el *desplazamiento interno*. Entre 1985 y 1996 la cifra se aproxima a un millón de desplazados, el más alto porcentaje de ellos (45%) de Antioquia, seguido por Cesar (10%), Córdoba (8%), Santander (7%), Sucre (5%) y Caquetá (5%). El ritmo de ascenso es muy preocupante: en 1995 fue de 89.510 desplazados, en tanto que en 1996 se elevó a 181.010, atribuibles en un 33% a las acciones desatadas por los paramilitares y el 29% a acciones de las guerrillas. Estas cifras significan que en la actualidad uno de cada 40 colombianos huye de su región por razones de violencia..." *Obra Cit. pág. 29*.

⁴⁴ Machado, Absalón (1998) Ob. Cit. Pág. 18

particular y no bajo las normas tradicionales de uso del suelo, las cuales mantienen un marcado sesgo urbano y están inclinadas a ver las potencialidades del empleo de los espacios en función de la expansión urbana, buscando, de cierta manera, asimilar el territorio a unas particularidades propias del "modo de vida" de la ciudad.

Como quiera que *"la organización del territorio es el resultado de las múltiples interrelaciones entre la sociedad y su medio, a través de un proceso histórico bajo ciertas modalidades económicas y diferentes esquemas políticos, el espacio geográfico resultante de dicho proceso presenta distintas formas y modalidades de ocupación y disposiciones, grados de organización, una particular distribución de la población y de las actividades con su incidencia en la ocupación y en el dominio del territorio"*⁴⁵. Dichos espacios están sujetos a cambios específicos en su empleo en el sector rural, en razón no solo de los que se generan por la inestabilidad del agro, sino por las múltiples funciones que cumplen aquellos lugares de "baja densidad de población", los cuales escenifican labores complementarias a las que han tenido tradicionalmente en la actividad agropecuaria.

Las administraciones de las áreas rurales tienen que abordar soluciones a las disfunciones que se evidencian entre la aptitud de los suelos y su explotación agropecuaria, la gran propiedad terrateniente y el despojo del campesino, la pequeña y mediana propiedad campesina, cuyos espacios exigen equipamientos adecuados para las diversas unidades productivas. A estos problemas, que son propios de la infraestructura de los lugares, se une el tipo de vivienda y su funcionalidad, a partir de construir unidades que vayan más allá del fin meramente habitacional y que espacialmente sirvan para garantizar un mercado que satisfaga las necesidades generales de los pobladores. Todos estos aspectos exigen de la reflexión sobre las áreas más benignas para la localización y ubicación de actividades productoras en el orden minero e industrial y en lugares próximos y lejanos, al tiempo que ubicar los espacios más idóneos para las labores del ocio, el esparcimiento, la recreación, el turismo, etc.

De lo expuesto se puede deducir que, es evidente la complejidad del ordenamiento territorial en el medio rural en el país, análisis que pasa por grandes retos que deben ejecutarse como parte de un todo, sin excluir a ninguno de ellos: Reforma agraria integral con todas sus connotaciones y descentralización administrativa, con recursos suficientes para las unidades territoriales municipales, financiación para sustituir los cultivos ilícitos y mejorar la infraestructura de los asentamientos poblacionales rurales y de mercadeo. Su gestación abre el camino para sortear una salida que permita construir un nuevo orden social, económico y político más equilibrado, como es el que se carece precisamente para solucionar de fondo el conflicto social arraigado a través, y exclusivamente, de los procesos de paz.

En este contexto, entre las principales acciones estratégicas para garantizar las medidas de O.T. anteriormente señaladas, se debe destacar aquella que busca impulsar y ejecutar una redistribución de la propiedad rural de la tierra, a partir del análisis de las grandes diferencias de diverso orden existentes en cada una de las regiones, realizando un riguroso estudio del uso actual y potencial del suelo, que valore la racionalidad de usufructo del espacio, que vaya más allá del esquemático y limitado censo catastral existente. Éste es, quizás, el punto central que debe fijar una política adecuada de O.T. en el campo, pues, el patrón de ocupación espacial del territorio descansa sobre una gran concentración de la propiedad de la tierra en manos de un reducido número de propietarios, y una gran masa de desposeídos que históricamente sólo ha tenido tres opciones: una, emigrar hacia la ciudad; dos, convertirse en trabajadores agrícolas en sus anteriores tierras o en las nuevas por salarios bajos, y tres, ofrecer resistencia al despojo, ingresando al movimiento insurgente. Se puede señalar como una cuarta, aquella que se genera más recientemente, debido a la creciente desocupación en el campo, que ha obligado a algunos pobladores a ingresar a los grupos paramilitares, pues allí obtienen un salario como pago por sus

⁴⁵ Roccatagliata, Juan A. (1986) *Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial de la centralización a la descentralización con proyección continental y oceánica*, Editorial Pleamar, Buenos Aires.

acciones punitivas.

Se insiste en la reforma agraria por cuanto esta medida ha demostrado ser la más eficaz para frenar los procesos de desplazamiento del campesino; sin embargo, no puede implementarse mediante una ley que signifique una redistribución de la propiedad, tal como ha sucedido en otras ocasiones. Esta requiere de medidas complementarias en el ámbito de política estatal, es decir, una persistente y sostenida línea de crédito con intereses blandos para los agricultores, garantizando seguros a las cosechas para sostener la producción, facilidades para adquirir a precios razonables materias primas para las labores del cultivo, un flujo adecuado para la comercialización de sus productos, un mercado de tierras accesible a la población campesina, que acabe con la valorización de la gran propiedad y democratice el ingreso a ella. Es claro que si se desea construir una sociedad que promueva estabilidad en el campo, se debe implementar medidas que garanticen a habitantes condiciones de infraestructura adicionales que hagan placentera la vida en dichos lugares, promovándose desde el Estado toda una política de inversiones que satisfaga las necesidades generales de la población como son: la construcción de centros de educación, hospitales, acueductos y plantas de tratamiento de agua potable, energía, así como centros de recreación y de ocio para el esparcimiento y una infraestructura vial que facilite la movilización de los pobladores para las más diversas tareas.

En otras palabras, se trata de implementar cambios sustanciales que modifiquen las relaciones hombre-territorio, en esta ocasión no en cualquier lugar de la geografía nacional, sino en puntos más amables, incluso en aquellas partes próximas a los centros decisivos del país. Si el sistema político vigente, desde la última mitad de este siglo, se preocupó por conquistar aquellos territorios llamados nacionales, impulsar su dominio y de cierta manera darle alguna organización, no fue por el interés de procurar un desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones naturales, sino por superar los problemas que se generaban debido a la creciente presión de la población sobre los espacios. En tal sentido, los resultados han mostrado un desarrollo muy desigual con grandes desequilibrios, consolidando nuevas áreas de violencia en donde parte de las comunidades irrumpen por diferentes caminos para presionar por cambios que permitan a los pobladores integrarse al contexto general de economía nacional en mejores condiciones.

Las decisiones en torno a la colonización, implementadas en las regiones más remotas, no significaron soluciones políticas para mitigar las grandes desigualdades. En muchos lugares, cuando el campesinado logró, en medio de dificultades, incorporar paulatinamente a la producción tierras concedidas en infortunadas reformas agrarias mediante el sistema de colonización, se vio nuevamente presionado y obligado por los latifundistas tradicionales y los nuevos, ligados al narcotráfico, y más recientemente al paramilitarismo, al abandono de sus propiedades.

Al traslapar el mapa que ha servido de escenario de las pretendidas reformas agrarias del país, o mejor, de los lugares conocidos como de colonización (el Magdalena Medio, Urabá antioqueño y chocoano, Serranía de la Macarena, Sierra Nevada de Santa Marta, importantes extensiones de Putumayo, Caquetá, Meta y Arauca, etc.), con el mapa donde se realizan las acciones insurgentes, observamos que no es mera coincidencia el hecho de que ambos ocupen espacios similares. Ello en gran parte explica el porqué dichos movimientos han ido ganando cada vez mayores espacios en el conjunto general del territorio nacional, pero incorporando a esto -dado los enormes recursos económicos que necesitan- nuevas modalidades de explotación del suelo que los liga a las actividades ilegales de producción en no pocos lugares donde ejercen sus operaciones.⁴⁶

⁴⁶ Vásquez Sánchez, J. (1998) *El Ordenamiento territorial y los geógrafos*, ponencia presentada en el XV Congreso Nacional de Geógrafos, Tunja.

Es bueno considerar que aunque es más agresiva la propaganda, promovida fundamentalmente por el Ejército, descalificando cualquier acción insurgente, bajo el estereotipo de narcoguerrilla, la verdad es que se pretende tapar las conexiones ilegales que ha tenido la clase política y los militares con el narcotráfico y se quiere asumir la misma posición que tiene un sector de los republicanos estadounidenses, para quienes "el concepto de narcoguerrilla les permite ocultar ante la opinión pública las conexiones de la clase política y el Ejército con la mafia y la financiación de los paramilitares por

En este contexto territorial se mueven nuevas relaciones no solo sociales, sino de poder, por el dominio de los espacios, que han sido desconocidas históricamente y que todavía parece no comprender la magnitud de estas manifestaciones, lo que impide abordar adecuadamente el Ordenamiento Territorial. Estos dominios hacen que las posiciones de los grupos insurgentes, en torno a la modalidad más adecuada para impulsar los Procesos de Paz, de acuerdo con sus propios intereses sean distintas, y en el caso particular de las FARC, tratan en lo posible que se les reconozca su liderazgo sobre bastas regiones en las que operan desde hace ya bastante tiempo; *"Todo esto dice a gritos que las Farc no cejarán hasta obtener una paz tutelada por ellos para los territorios que controlan y hasta reivindicar los intereses de las masas campesinas con las que conviven. Desde allí se levanta el modelo de negociación. Las Farc se sienten representantes de este mundo campesino y quieren tramitar sus intereses. Esto no quiere decir que no busquen cambios en todos los ámbitos, pero su base social es el mundo agrario y desde allí miran el país".*⁴⁷

A lo anterior, se une el desconocimiento de la complejidad sociocultural, económica y geográfica del país, que no ha permitido trazar una política eficaz por parte de los distintos gobiernos a través de sus modelos de desarrollo; situación que es bien interpretada por Borja, quien considera que, *"no se ha logrado trazar una política territorial coherente frente a una realidad territorial caracterizada por significativos contrastes y dinamismo. Colombia es un país de regiones y provincias, de numerosas formaciones socioeconómicas y políticas, de culturas diversas que redefinen permanentemente el espacio de acuerdo con sus necesidades y posibilidades de desarrollo".*⁴⁸

De esta manera, la reforma agraria integral no puede ser única a nivel nacional. Es necesario diferenciar las particularidades específicas de los lugares, de tal forma que permita reconocer que en importantes regiones se van a presentar otras relaciones de dominio del territorio, en la que van a tener incidencias aquellas personas que en la actualidad ejercen su resistencia armada al Estado. Partiendo de este presupuesto, la reforma debe estar unida al mejoramiento de la infraestructura no productiva, para crear las condiciones que permitan la consolidación del territorio, para alcanzar una mayor aprehensión de sus habitantes al espacio, y sobre todo, que en términos generales conlleve a elevar las condiciones de bienestar de la población rural.

Sin embargo, para alcanzar estos nobles objetivos, surgen interrogantes como: ¿De dónde deben salir los recursos? ¿Está en posibilidad el Estado de garantizar todo esto? Es difícil cuantificar los costos que medidas de este orden significan, pero sí se puede expresar algunas políticas que, sin duda, contribuirán a encontrar los recursos necesarios. Por ejemplo, se requiere que las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, por parte de las compañías transnacionales y del sector minero en general, sirvan para el desarrollo de la infraestructura de aquellos lugares donde éstos se explotan y de su área de influencia, e, inclusive, se destinen solamente para invertir en el campo. Que los ingresos de la nación por concepto de las exportaciones del sector primario se reviertan en mejorar las condiciones productivas del sector; que se establezca un justo impuesto predial en el campo, que grave diferencialmente, de acuerdo con las particularidades de los suelos, ubicación geográfica y desarrollo de infraestructura, es decir, de acuerdo con las "ventajas comparativas", a los grandes propietarios de la tierra, cuyo recaudo debe apuntar en esta dirección; orientar a que la agroindustria revierta parte de sus ganancias, como pago de impuestos, en los centros poblados que se ubiquen en sus zonas de influencia; por último, que cese el destino del "impuesto de guerra", que se cobra a los altos ingresos y a los empresarios para esta misión, y se convierta en un impuesto para la paz, en beneficio de las áreas rurales más deprimidas y con

el narcotráfico", Entrevista con Hector Mondragón, en: "No ha pasado nada. Una mirada a la guerra", Solarte Lindo, G., mayo de 1999, pág. 245, TM Editores, Misión Rural, IICA, Santafé de Bogotá.

⁴⁷ *El Tiempo*, "Los esquemas de las FARC y del ELN. Dos modelos, un fin: la Paz", pág. 8ª, diciembre 12 de 1999, Santafé de Bogotá.

⁴⁸ Borja, M. (1996); *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y el CEREC, Santa Fe de Bogotá, pág. 20.

mayores desequilibrios.

Paralelo a ello, la consolidación de un proceso de paz confiable que transforme a los actores activos del conflicto en el país, necesariamente debe conllevar al cese de las operaciones militares, a una reducción del desplazamiento de tropas, al cese al fuego, que incluya a todos los sectores de la confrontación bélica: guerrillas, Ejército y paramilitares; a una disminución importante del pie de fuerza del Ejército en las áreas rurales, y, por consiguiente, a recortes sustanciales del presupuesto de guerra, rubros que bien se deben de invertir en el desarrollo del campo.

Sin duda, no se va poder cristalizar un reordenamiento del territorio en el área rural del país, sino se logra profundizar en el proceso de paz, como la única garantía para alcanzar condiciones reales que permita los cambios estructurales que requiere el campo, como uno de los principios básicos para que se genere un proceso de desmovilización de la guerrilla del país.⁴⁹ Las circunstancias obligan a reflexionar al respecto, pues existen condiciones reales que muestran cómo en el medio paulatinamente se han venido deteriorando las relaciones de poder, reflejadas en el debilitamiento del ejercicio de autoridad real de las personas que han sido elegidas, bajo cualquier modalidad, a los cuerpos colegiados y a las alcaldías municipales de muchas localidades. Esto, unido a la falta de presencia del Estado en dichos lugares, complementan las condiciones de deterioro político en el sector rural, con resultados obvios como la pérdida real de soberanía sobre amplios territorios del "otro país". *"Hoy es claro que regiones estratégicas están dominadas por fuerzas fuera de la institucionalidad legítima, como la guerrilla, el paramilitarismo o los productores y comerciantes de cultivos ilícitos (narcotráfico). Esta dominación territorial que se ha convertido en el fundamento de la estrategia para la guerra, ha llevado a una desmembración evidente del territorio nacional y se ha convertido en la expresión de una catástrofe institucional. La pérdida de dominio territorial es una pérdida de dominio rural: regiones con economías de cultivos ilícitos o territorios de hegemonía guerrillera o paramilitar, son el factor más peligroso de desestabilización y sólo con una solución integral al tema de lo rural se puede lograr su recuperación para la nación."*⁵⁰

Tomando todos estos elementos activos y pasivos de la realidad nacional, se puede decir que, *"el proceso de ordenamiento territorial, descentralización y autonomía no puede llevarse a cabo al margen del proceso de paz sino como parte de él, pues no se trata de entregarle a los alzados en armas el territorio nacional ... Se trata de reconocer que la guerrilla es un factor de poder regional que reclama ese poder. Se trata de una reinserción de poderes a los hombres que lo detectan extralegalmente."*⁵¹

En este escenario el reordenamiento debe pasar necesariamente por cambiar, en no poca proporción, la estructura de la tenencia de la tierra, pues el tema agrario es, en parte, la columna vertebral del programa político-económico de las FARC-EP, el cual ha venido defendiendo desde su creación como movimiento insurgente, en 1964.⁵² Precisamente, éste es uno de los procesos

⁴⁹ A propósito, para la comunidad queda claro que no se va a poder dar este paso y otros que exigen un proceso de Paz firme, si no se operan transformaciones sociales radicales en el campo. Dirigentes de las FARC en diversas ocasiones han insistido en que no van a promover un proceso de paz a cambio de participar en unas elecciones, y menos van a cambiar sus reivindicaciones por puestos en el gobierno. Se pronuncian por una voluntad y acción política de paz que se cristalice en medidas estructurales de cambio.

⁵⁰ Echeverri Perico, R., (1998) *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural. Informe final de la Misión Rural*, pág. 46, IICA, TM Editores, Santafé de Bogotá.

⁵¹ Almarío García, J.E. (1998) *Estado Regional. Elementos para un debate sobre reordenamiento territorial*, pág. 135, Corporación Universidad Libre, Santiago de Cali.

⁵² El 20 de julio de 1964, las FARC hicieron la proclama de su Programa Agrario, el cual fue ampliado en la Octava Conferencia Nacional en abril 2 de 1993. Este programa, expresa que "Luchamos por una política agraria que entregue la tierra del latifundio a los campesinos: por eso desde hoy 20 de julio de 1964, somos un Ejército guerrillero que lucha por el siguiente programa agrario: Entrega de la tierra gratis a los campesinos que la trabajen... (Primero); los colonos, ocupantes, arrendatarios, etc. recibirán títulos de propiedad... (Segundo); respeto a las propiedades de los campesinos

cruciales que se deben solucionar y para los cuales van a resultar exageradamente insuficientes los pírricos propósitos de desprendimiento ofrecido por la FEDEGAN, cuyos integrantes "están dispuestos a 'ceder' el 5% de sus propiedades" para facilitar los procesos de paz, cuando lo cierto es que, *"La redistribución de la tierra tiene implicaciones históricas de compensación porque su concentración ha estado manchada de sangre y ha sido acompañada por muy graves procesos de expropiación, de desplazamiento, de violación de los derechos humanos, de hostigamiento a la población civil, de invasiones, de desarraigo forzoso y de violencia."*⁵³

De otro lado, se debe ser consecuente desde la academia con las conclusiones, pues al ser claras las implicaciones históricas de lo que ha significado la redistribución de tierras, también debe ser precisa la forma como se debe abordar el problema, la cual no es otra que la de impulsar cambios estructurales en muchas áreas rurales. A una conclusión meridiana hay que darle una salida de igual magnitud y exigir las transformaciones indispensables para evitar el planteamiento de salidas inconclusas, tal como parece sugerir el informe de la Misión Rural: *"Los actores del conflicto armado colombiano han insistido en una definición sobre la distribución de la tierra que llevarán como punto central a las mesas de negociación. Como ha sido expresado aquí este proceso es en extremo delicado y complejo y no acepta soluciones superficiales o improvisadas que traerían muy altos costos sociales, económicos y políticos."*⁵⁴ (Subrayado del autor)

Hay la obligación, entonces de promover cambios en los más diversos órdenes que conlleven a un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones, que permita construir una nueva concepción sobre el desarrollo económico con un enfoque territorial justo que se afiance en las zonas donde los recursos focalizados logren satisfacer las necesidades de infraestructura y de calidad de vida de los pobladores, a partir de las particularidades específicas de los distintos lugares.

Es evidente que sin una libertad de acción y sin recursos no se avanzará lo suficiente en el proceso de ordenamiento, y se puede incurrir en abortar definitivamente la posibilidad de cambios en el ámbito socio-espacial. No sin razón, Almario advierte sobre las dificultades de este proceso, y sobre todo las consecuencias que se pueden acarrear del desconocimiento de una parte de los actores vivos de la realidad política nacional. Sin compartir plenamente su visión, es una posición que cuenta en el debate:

"...En esa perspectiva, el reordenamiento territorial, que está a la mitad de camino, se puede abordar hoy de tres maneras.

- A. *Se realiza sin tener en cuenta la presencia guerrillera en las regiones y se aborda la conformación de planes de ordenamiento territorial municipal o entes territoriales como formalmente lo establece la Constitución, es decir, conformando regiones administrativas primero y territoriales después, sabiendo de antemano que los diferentes frentes guerrilleros se opondrán sistemáticamente al proceso. Se habrá cumplido formalmente con la Carta Política, pero sin que las decisiones en materia de reordenamiento territorial sean eficaces...*
- B. *No se continúa el proceso, se deja en suspenso el mandato constitucional, hasta tanto los factores militares y de orden público lo permitan, con lo cual se estarían dilatando soluciones que justamente están ligadas al reordenamiento territorial. El problema de esta vía es que se profundizaría la brecha entre el nivel central del Estado y los entes subnacionales, entre el gobierno central y los departamentos en torno a problemas como la financiación y ejecución de macroproyectos que desbordan los límites departamentales y exigen acciones nacionales, se atravesaría la planeación participativa regional y la descentralización. En últimas, se dilataría la solución de buena parte de los problemas de provincia bajo la creencia de que la guerrilla podrá*

ricos que personalmente trabajen sus tierras... (Tercero); Sistema de crédito con facilidades de pago...(Cuarto); Garantía de precios básicos remunerativos de sustentación para los productos agrícolas (Quinto); Protección a las comunidades indígenas...(Sexto); realización de este programa mediante la alianza obrero-campesina y del Frente Unido. Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP, en: *Opciones para el desarrollo rural, Conversaciones de Paz*, pág. 147 - 149, febrero de 1999.

⁵³ Echeverri Perico, R., (1998) Ob. Cit. Pág. 134

⁵⁴ Ibídem. Pág. 134.

ser derrotada militarmente.

- C. *Se articula el proceso de ordenamiento territorial a la política de paz del gobierno, con lo cual habría que comenzar por reconocer a la guerrilla como factor de poder en las regiones, independientemente si se le reconoce como fuerza beligerante o no.*

Esta decisión iría ligada a otra: el debate de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el diseño de planes de ordenamiento territorial en los municipios y la utilización de mecanismos de participación ciudadana encaminados a conformar nuevos entes, como las regiones, deberán hacerse con participación de la guerrilla.⁵⁵

5. Conclusiones

La realidad colombiana indica que los problemas del reordenamiento territorial deben estar muy ligados a los mismos procesos de transformaciones que requiere el país, pues no se puede hablar de cambios en los empleos del territorio por fuera de la dinámica que se gesta en las acciones cotidianas de quienes son agentes dinámicos de la realidad social y que en muchos casos han contribuido a la misma desestabilización de los espacios rurales.

Ello significa que, al ser cada vez más notorios los conflictos entre la vocación global del territorio y sus beneficios particulares, se debe promover -una reflexión seria sobre el reordenar el territorio con una visión funcional más social- el conjugar de una manera más amplia los intereses de los grandes propietarios de la tierra, los trabajadores rurales, las organizaciones gremiales de propietarios y agricultores, las comunidades rurales y urbanas, con los intereses de las organizaciones estatales para abordar de la mejor manera posible dicha problemática, de tal forma que se abran unas posibilidades más justas de aprovechamiento social de los espacios.

En estas condiciones, ahora que tanto se habla de la globalización, se debe insistir en que sus efectos económicos y políticos no pueden ser simplemente en el orden particular, sino que se debe propugnar por "*otro tipo de globalización*", que incluya, en los éxitos del trabajo, no sólo la apropiación privada de los resultados de las labores productivas, sino, también, beneficios sociales como resultado de las actividades conjuntas de la sociedad. Esta tarea no es fácil de lograr, por cuanto no parece estar dispuesta la "clase dirigente" del país a renunciar a sus privilegios alcanzados durante muchos decenios. En este sentido, en la complejidad de la solución de los problemas tiene un importante peso la historia, aquella que nos señala claramente que no ha existido una voluntad del sector dominante por generar soluciones de fondo a las cada vez más agudas desigualdades sociales, así como a los problemas gruesos de la nación.

Precisamente estas circunstancias tienen que ver con la formación de una sociedad que, como la colombiana, refleja una escasa tradición democrática en las relaciones entre la Comunidad y el Estado, lo que significa que serán los actores sociales los que jugarán un papel destacado en esta dinámica, y de acuerdo con su presión, será la intensidad de los cambios globales que se logren en el país.

Por último, se puede decir que, un reordenamiento del territorio sin transformaciones socioeconómicas de fondo no es precisamente un nuevo ordenamiento. Todo esto se hace más urgente si somos conscientes de que el desarrollo económico de la sociedad ha venido mostrando cómo los espacios cumplen sus funciones cada vez con una mayor multiplicidad, de tal manera que irrumpen con distinta intensidad, pues en ellos, de acuerdo con las ventajas comparativas de las regiones, se logra consolidar una mayor diversificación en el uso del suelo como resultado de un mejor aprovechamiento del conjunto de las potencialidades territoriales. Solo así se logrará anteponer al empleo indistinto y exclusivamente privado de los espacios, su utilización con funciones y beneficios sociales que tanto reclaman amplios sectores de nuestra Sociedad .

⁵⁵ Almarío García, J.E. Ob. Cit. págs. 134 -135.

BIBLIOGRAFIA

Libros:

Almarío García, J.E. (1998) *Estado regional. Elementos para un debate sobre reordenamiento territorial*, pág. 134 -135, Corporación Universidad Libre, Santiago de Cali.

Arango Londoño G. (1998) *Estructura económica colombiana*, Editorial Kimpres, Santafé de Bogotá D.C.

Arenas Jacobo (1985) *Cese el fuego: una historia política de las FARC*, editorial Oveja Negra, Bogotá.

Banco Mundial (1996) *La pobreza en Colombia: Un estudio del Banco Mundial*, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

Bejarano A. Jesús A. (1998) *Economía de la agricultura*, TM Editores, Universidad nacional, IICA, FONADE, Santafé de Bogotá.

Bejarano A. Jesús A. y otros(1997) *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, pág. 123, Fonade - Universidad Externado de Colombia

Borja, Miguel (1996) *Estado sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y el CEREC, Santa Fe de Bogotá.

Cano, C. G. (1999) *La nueva agricultura*, TM Editores, Fundación Social - IICA, Santafé de Bogotá.

Colón Cárdenas, A. y Delvecchio Domínguez, E. (1999) *Ordenamiento territorial, autonomía y regionalización en Colombia*, Fondo de publicaciones de la Universidad del Atlántico, Barranquilla.

Echeverri Perico, R. (1998) *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*. Informe final de la Misión Rural, IICA, TM Editores, Santafé de Bogotá.

Gonzales Posso, C y otros (1999) *Conversaciones de Paz. Opciones para el Desarrollo Rural*, febrero.

Machado, A. (1988) *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, editores El Ancora, Santafé de Bogotá.

Machado, A. y Suárez, R.(1999) *El mercado de tierras en Colombia*, CEGA-IICA, TM Editores, Santafé de Bogotá, julio.

Roccatagliata, J.A. (1986) *Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial de la centralización a la descentralización con proyección continental y oceánica*, Editorial Pleamar, Buenos Aires.

Vásquez Sánchez, J. (1999) *Geografía rural y de la agricultura*, Universidad del Valle, Departamento de Geografía, (en borrador)

Artículos:

Sánchez G., G. "Violencias, contrainsurgencia y sociedad civil en la Colombia contemporánea", noviembre 1997, Internet: [http:// colombia-thema.org/avr98/sanchez.htm](http://colombia-thema.org/avr98/sanchez.htm)

Siábito Pinto, T.(1986), "Perspectivas de la economía campesina", en: *Problemas agrarios colombianos* ", CEGA, Siglo XXI, pág. 393-394, Bogotá.

Ponencias:

Vásquez Sánchez, J.(1998) El ordenamiento territorial y los geógrafos, en: XV Congreso Nacional de Geógrafos, Tunja.

Periódicos:

Tokatlián, Juan Gabriel, "Cambio en políticas de fumigación: Pastrana y los cultivos ilícitos", *El Tiempo*, agosto 2 de 1998, pág.6A, Santa Fe de Bogotá.

Tiempos del Mundo , Colombia "la reforma agraria ha sido un macabro fracaso", 21 - 27 de enero de 1999, Santafé de Bogotá.

_____ "Hay que eliminar latifundios", pág. A3, No 4, enero de 1999.

El Tiempo, enero 8 de 1999.

_____ "Los militares descabezados", pág. 3 A, septiembre 5 de 1999.

_____ "El reto del batallón antidrogas", septiembre 15 de 1999, pág. 8 B.

_____ "Guerra azota a Yolombó. Tras las tierras de la Marquesa". septiembre 5 de 1999, pág.11A.

_____ El Tiempo 1915, reeditado en la pág. 12 B , 7 de octubre de 1999.

_____ "Los esquemas de las FARC y del ELN. Dos Modelos, un fin: la Paz", pág. 8^a, diciembre 12 de 1999, Santafé de Bogotá.

Documentos:

Acuerdos de Paz de La Uribe, firmados entre la Comisión de Paz, Jhon Agudelo Ríos, Presidente y por el Estado mayor de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez.