

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos

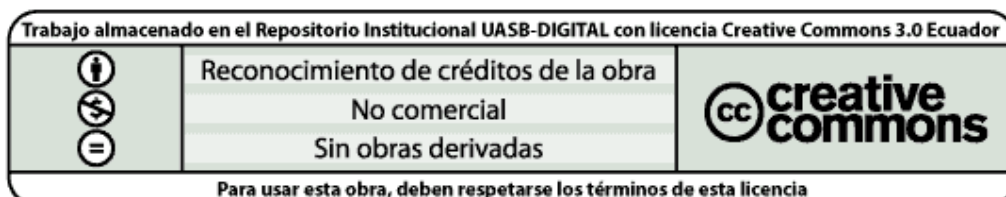
Mención en Estudios Agrarios

**Desarrollo rural en Colombia durante el régimen uribista.  
¿Institucionalización de la contrarreforma agraria?:  
Análisis de la legislación propuesta entre 2003 y 2007**

Autora: Ana María Gutiérrez Pulgarín

Turora: Liisa North

**Quito, 2017**



## CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS/MONOGRAFIA

Yo, Ana María Gutiérrez Pulgarín, autora de la tesis intitulada *Desarrollo rural en Colombia durante el régimen Uribista. ¿Institucionalización de la contrarreforma agraria?: Análisis de la legislación propuesta entre 2003 y 2007*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: Marzo 27 de 2017

Firma: Ana María G.P......

## Resumen

El documento analiza cómo se reflejan las relaciones de poder del campo colombiano en la política rural del gobierno del ex presidente Álvaro Uribe, a través de la aprobación y contenido del Estatuto de Desarrollo Rural y el programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

Se considera el proceso de aprobación de ambas leyes, teniendo como eje de reflexión las nociones de desarrollo rural y las reconfiguraciones de las relaciones de poder en el campo colombiano. Se toma como marco del relato el análisis de las políticas neoliberales, sus impactos globales y nacionales, y la dinámica y efectos del conflicto armado interno. Este recorrido permite ubicar el conflicto interno como una pugna por el dominio del territorio, que junto con los cambios en el uso del suelo, y la concentración de la tierra, han dado lugar a diversas transformaciones en la estructura de poder, creando diferentes tipos de alianzas, coexistencias o confrontaciones entre terratenientes, narcotraficantes y agroindustriales. Pese a las transformaciones, se conserva una estructura excluyente, poco democrática y con precarios niveles en la calidad de vida de los habitantes rurales.

Esta estructura de poder se interesa por cooptar el Estado y respaldarse en las leyes que regulan el funcionamiento y recursos invertidos en el agro. Esto se logra con el apoyo activo de los encargados de estos temas en el Congreso, quienes son legisladores relacionados con terratenientes y paramilitares. Las argumentaciones y contenidos de las leyes analizadas en esta tesis, evidencian como el modelo de desarrollo propuesto corresponde a una visión moderna donde prima, considerar el campo como un “lugar deshabitado”, “con riquezas” y que puede ser concebido, planeado y transformado en función de obtener los mayores rendimientos económicos, desconociendo las lógicas de quienes históricamente han habitado y construido este territorio.

## Tabla de contenido

Resumen.....	3
Introducción .....	6
Capítulo primero .....	8
1.1. Presentación del problema .....	8
1.2. Marco conceptual .....	11
1.3. El discurso del desarrollo y su relación con la dominación .....	11
1.4. La dominación y su dimensión económica .....	16
1.5. La dominación y su dimensión política .....	17
Capítulo segundo .....	21
Las relaciones de poder en la historia reciente del campo colombiano .....	21
2.1. La “apertura económica” y la ruralidad colombiana.....	21
2.2. Implicaciones de la liberalización económica en el uso del suelo .....	25
2.3. Legislación rural.....	30
2.4. Consecuencias en las características socio-económicas de la ruralidad en Colombia.....	33
Capítulo tercero.....	36
El conflicto armado y la estructura agraria .....	36
3.1. Estructura agraria .....	36
3.2. El conflicto armado y el campo colombiano.....	39
3.2.1. El campo como escenario del conflicto .....	39
3.2.2. La vinculación del narcotráfico y los actores armados.....	41
3.2.3. El paramilitarismo.....	43
3.2.4. La presidencia de Uribe y la agudización del conflicto.....	44
3.2.5. Desplazamiento forzado y despojo .....	45
3.2.6. La tierra y el control político .....	47
3.2.7. El conflicto y las regiones.....	48
Capítulo cuarto.....	51
Legislación rural: La legitimación del modelo .....	51
3.3. Los procesos de aprobación de las leyes.....	51
3.3.1. La visión de las leyes .....	52
3.3.2. Invisibilización de la exclusión e inequidad .....	54

3.3.3.	Reconversión productiva .....	55
3.3.4.	Adecuación del modelo productivo .....	58
3.3.5.	La institucionalidad hipermodernista.....	62
3.3.6.	Los pequeños productores .....	65
3.3.7.	La tierra y las leyes .....	67
3.4.	Los legisladores detrás de las leyes.....	72
3.4.1.	Composición del congreso colombiano en el régimen uribista .....	72
3.4.2.	Los legisladores y sus intereses en el desarrollo rural .....	77
	Conclusiones.....	83
	Bibliografía .....	88

## Introducción

El final del milenio y el comienzo del siglo XXI fueron momentos convulsionados para las zonas rurales de Colombia. Las últimas tres décadas han estado marcadas por la bonanza económica y la violencia del narcotráfico, la presencia e intensificación de grupos paramilitares, la desagrarización, el aumento de la migración campo ciudad y, además de la continuidad de un conflicto armado que supera los 60 años de antigüedad.

El interés en esta investigación inicia por un momento particular, los períodos presidenciales uribistas. Álvaro Uribe es un personaje muy particular: no pertenece a ninguno de los partidos tradicionales (Partido Conservador y Liberal), es el primer presidente que desde la Constitución de 1991 gana las elecciones en primera vuelta con el apoyo del 53% de los votantes, modifica la Carta Magna para ser reelegido como presidente (2006-2010); y establece un proceso de desmovilización con los grupos armados de ultraderecha (autodefensas), mientras niega la existencia del conflicto armado en el país, argumentando que lo que ocurre es una “guerra contra el terrorismo”. Adicional a estas peculiaridades, ha sido constantemente señalado por sus presuntos vínculos con el paramilitarismo y el narcotráfico<sup>1</sup>.

Uribe además de llamar la atención como personaje carismático, es representativo por las alianzas que lo apoyan y las metas y métodos para conquistarlas. Definitivamente los períodos presidenciales de Álvaro Uribe pueden ser referentes para identificar rupturas, continuidades o profundización de procesos políticos y económicos.

Este trabajo pretende abordar la legislación en el campo colombiano con el ánimo de identificar las relaciones (incluidas las de confrontación) entre los proyectos de desarrollo rural y la estructura de poder. Para ello se escogieron dos de las diferentes leyes aprobadas en el período presidencial de Álvaro Uribe: la Ley 1152 de 2007 conocida como el Estatuto de Desarrollo Rural (EDS) y la Ley 1133 de 2007 por la cual se crea el programa Agro Ingreso Seguro (AIS). Y se analizó el proceso de aprobación y el contenido de los documentos finales.

---

<sup>1</sup> Algunos de los libros publicados que incluyen referencias sobre los vínculos del expresidente Uribe con organizaciones ilegales son: El señor de las sombras (Joseph Contreras, 2002); El narcotraficante 82 – Álvaro Uribe Vélez (Sergio Camargo, 2007); “El clan de los doce apóstoles (Olga Behar, 2011); Las perlas uribistas (Comp. Ivan Cépeda, 2010), A puertas del Uberrimo (Jorge Rojas, 2009), El embrujo autoritario; Reelección: el embrujo continúa – Segundo informe sobre los derechos humanos en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Plataforma Interamericana de derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2003); Colombia sin Álvaro Uribe Vélez (Juan Gabriel Ospina Sardi, 2013); Uribe: el hombre, el líder (Andrés Felipe Silva, 2010), entre otros.

La primera ley busca la reconfiguración de la institucionalidad rural del país y es la versión contemporánea de la reforma agraria vía intervención de privados y mercado de la tierra, la cual más que contemplar la redistribución privilegia el reordenamiento de la tenencia de la tierra. La segunda normatividad, generada en el ámbito de negociación del TLC con Estados Unidos, corresponde a un programa que busca generar o fortalecer la competitividad de la producción para el mercado internacional, se dirige a la creación de subsidios no reembolsables y una línea de incentivos para la competitividad.

Esta monografía está presentada en cinco capítulos. En el primero se hace una exposición del problema y de las principales herramientas conceptuales para su abordaje. En el segundo apartado se describe el contexto económico, abordando los efectos de las reformas económicas, las tendencias de la legislación rural y las transformaciones en el uso del suelo, finalizando con sus implicaciones en la calidad de vida de los habitantes rurales. En el tercer capítulo se presentan las características del conflicto armado, sus efectos en la estructura de poder y en la propiedad rural.

El análisis de las leyes mencionadas se realiza en el cuarto apartado, iniciando con la exposición de las características más sobresalientes de los congresistas que hacen parte de la Comisión Quinta de Cámara de Representantes y el Senado. Estas comisiones son las encargadas de proponer, revisar y aprobar los proyectos de ley relacionados con el campo colombiano y sus actividades productivas. Reglón seguido se indaga por el proceso de aprobación de las leyes a través de las Gacetas oficiales de ambas cámaras del Congreso y finalmente se hace un análisis del contenido aprobado de las leyes y la presentación de las conclusiones del estudio.

Finalmente, el documento culmina con un apartado de conclusiones sobre la estructura de poder, su influencia y materialización en la promulgación y contenido de las leyes analizadas.

## Capítulo primero

### 1.1. Presentación del problema

El campo legislativo es una dimensión de disputa y una herramienta para la construcción de proyectos políticos hegemónicos, como lo expresó Gramsci (Gramsci 1975, 98). Sus principales pilares en los sistemas democráticos son el respeto por la ley y la universalidad, de tal forma que las personas que conciben la contienda política en el marco del Estado, buscan que sus demandas se conviertan en leyes. Esto implica que sus demandas se conviertan en universales, de obligatorio cumplimiento para el Estado y la población y por ellos cuenten con presupuesto y el respaldo institucional para su cumplimiento.

Las leyes son productos de una compleja dinámica de poder entre agentes que representan y están ubicados en una determinada estructura de poder y luchan por mantenerla o transformarla y construir o continuar un proyecto político hegemónico. En esta medida, revisar tanto el contenido como el proceso de aprobación de una ley, permite identificar las estructuras de poder y proyectos políticos en juego, del mismo modo que devela el proyecto hegemónico que se busca implantar.

Para O'Donnell, el sistema legal “es un aspecto del orden social global que, cuando funciona correctamente, confiere definición, especificidad, claridad, y por lo tanto predictibilidad a las interacciones humanas” (O'Donnell 2002, 98). Sin embargo esta racionalización no es neutral, ni objetiva sino que corresponde a la dinámica de las luchas de poder de determinados agentes. Su objetivo es cristalizar las demandas o necesidades de los agentes en leyes, por lo que estas se convierten en huellas para rastrear los proyectos de sociedad que buscan imponer.

Entonces, considerando el campo (Bourdieu 1995) legislativo como uno de disputa y herramienta para la construcción de proyectos políticos hegemónicos, una de las formas para comprender la apuesta y propuesta política de una nación o en este caso del momento histórico 2002 – 2010 (en el que Álvaro Uribe fue presidente) es el análisis de la legislación aprobada sobre un tema particular como lo son los territorios rurales colombianos.



En el campo específico de la legislación y las políticas sobre ruralidad, el discurso predominante ha sido el de los modelos de desarrollo. Esta terminología adoptada desde la segunda mitad del siglo XX con la intención de transformar estas regiones y sus habitantes. La concepción de desarrollo ha cambiado: primero estando relacionada con el paso de sociedades tradicionales a modernas (Modelo Modernizador); posteriormente al problematizar esta visión lineal de la historia y señalar las particularidades de la dependencia de los países más pobres, pasando a buscar un desarrollo endógeno (Modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones); y finalmente está la idea de que es el mercado el encargado de permitir y facilitar el desarrollo (Modelo Neoliberal).

En los dos períodos presidenciales en cuestión fueron aprobadas numerosas leyes<sup>2</sup> relacionadas con el desarrollo rural. Sin embargo por su importancia y el impacto de su implementación se considera relevante analizar dos de ellas:

- La ley 1152 de 2007 (El Estatuto de Desarrollo Rural) es la columna vertebral de la legislación rural, buscando unificar la visión del campo, sus instituciones y la legislación complementaria.

La ley 1152, dividida en siete apartados, busca reglamentar el modelo de producción en el campo, el acceso a tierras y establecer una institucionalidad que coordine el proceso:

- 1) El sistema nacional de desarrollo: contempla la institucionalidad del sector rural, el Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), Unidad de Tierras Rurales, otras instituciones relacionadas con tierras de la nación y la institucionalidad relacionada con el sector acuícola y pesquero.
- 2) Desarrollo productivo y tecnológico: proyectos productivos y modernización tecnológica.
- 3) Programas de acceso a la propiedad de la tierra rural: incluye subsidio para la compra de tierras, adquisición directa de tierras, régimen de las unidades agrícolas familiares; y zonas de colonización, reserva campesina y desarrollo empresarial.

---

<sup>2</sup> Ley 1382 de 2010 (Modificación de código minero), Ley 1377 de 2010 (Reglamentación de actividad de reforestación comercial), Ley 1376 de 2010 (Extensión de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas), Ley 1241 de 2008 (TLC con El Salvador, Guatemala y Honduras), Ley 1222 de 2008; (Aprobación "Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla - Panamá"), Ley 1211 de 2008 (Aprobación acuerdo de complementación de TLC México, Bolivia, Venezuela). Ley 1152 de 2007 (El Estatuto de Desarrollo Rural); Ley 1021 de 2006 (Ley Forestal); Ley 1133 de 2007 (Creación de Agro Ingreso Seguro, AIS), y Ley 811 de 2003 (Reglamentación de la creación de organizaciones), Ley 731 de 2001 (sobre la mujer rural).

- 4) Programas de adaptación de tierras: considera subsidios para la adecuación de tierras, proyectos a cargo de INCODER y asociaciones de usuarios.
- 5) Programas especiales: dirigidos a resguardos indígenas y minorías étnicas, atención a la población desplazada y bienes rurales objeto de extinción judicial del dominio.
- 6) Procedimientos de tierras: regula los procedimientos para la adquisición directa de tierras, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, procedimiento administrativo de la extinción de dominio, normas sustanciales sobre adjudicación y recuperación de baldíos, proceso judicial de expropiación
- 7) Ministerio público agrario: establece la procuraduría delegada y procuradores judiciales.

Los temas centrales del Estatuto son la tierra, el desarrollo tecnológico y el régimen institucional frente a lo rural. El primero, plantea el reordenamiento de la distribución de la propiedad y la protección para la población desplazada. El segundo, presenta las adaptaciones económicas del campo necesarias para incorporarse al nuevo modelo de acumulación y el tercero aborda la reconfiguración de la institucionalidad. A pesar que esta ley fue declarada inconstitucional y por lo tanto derogada, se considera que los elementos que aborda permiten identificar y caracterizar la visión de desarrollo rural que se buscaba implementar.

- La *Ley 1133 de 2007* (por la cual se crea Agro Ingreso Seguro (AIS)) es considerada como una de las principales medidas con la cual se prepara al campo colombiano ante el Tratado de Libre Comercio –TLC- con Estados Unidos. Esta ley cuenta con 10 artículos en los cuales se presentan los dos tipos de ayudas que contempla: subsidio directo no reembolsable otorgado a productores seleccionados y los apoyos a la competitividad. Adicionalmente se mencionan el monto de los recursos, la institucionalidad y sus funciones. La reflexión sobre el contenido de esta norma permite inferir cuales son los sectores y agentes a los que le apuesta el gobierno como dinamizadores del desarrollo rural.

## **1.2. Marco conceptual**

El presente estudio, es un análisis sociológico que utiliza el análisis de discurso desde la crítica a la modernidad como herramienta para indagar por las relaciones de poder. Como señala Escobar “no puede existir un análisis materialista que no sea al mismo tiempo un análisis discursivo” (Escobar 1998, 251). Es decir, el estudio parte de la premisa de que las leyes son un discurso determinado que condiciona y es condicionado por situaciones económicas y materiales en general.

## **1.3. El discurso del desarrollo y su relación con la dominación**

Existe una relación directa entre el modelo de desarrollo y la estructura de poder que se puede evidenciar en el sistema legislativo. Se conciben los modelos de desarrollo como tipos particulares de apuestas de acceso y manejo de los recursos, que responden a una forma particular de articulación entre lo político, lo económico, lo social y lo cultural (Kay 2001, 251). Mientras la estructura de poder es el conjunto de posiciones que opera en la posibilidad de restringir o acceder a los recursos políticos y económicos para ellos o para otro grupo.

El discurso del desarrollo, es la base de las narraciones y las políticas sobre ruralidad, respondiendo a objetivos específicos. Tiene dos dimensiones, primero, la noción de modernización, que ha estado enfocada en el aumento de rentabilidad económica, y segundo el mantenimiento del *statuo quo* de la estructura de poder, es decir la continuidad de las relaciones de dominación. Estas dos aristas serán analizadas desde la interrelación de las propuestas teóricas de Arturo Escobar, Barrington Moore Jr., James Scott y Margarita Serje.

El antropólogo colombiano Arturo Escobar en 1987 publicó su tesis de doctorado *La invención del tercer mundo*. En la obra, el autor expone que conceptos como Tercer Mundo y subdesarrollo hacen parte de discursos contruidos como dispositivos de dominación desde los organismos internacionales y los países industrializados.

Desde una perspectiva focaultina, Escobar hace un análisis sobre la forma como se construyó el discurso de desarrollo. El autor estudia el período de la posguerra de la segunda guerra mundial en el que se reajusta la geopolítica global. En su reflexión

muestra que el discurso del desarrollo es una herramienta útil ante la necesidad de acceder a mayores volúmenes de materias primas a bajos precios y detener el avance del comunismo, al permitir reconformar las relaciones con las ex colonias y aquellos países tradicionalmente dominados.

Según Escobar, el discurso que se generó en este período histórico ha sido la matriz para posteriores modelos, programas y estrategias de intervención, especialmente desde los países más industrializados hacia los menos industrializados. El autor señala que es posible identificar como la base de este racionamiento conceptos dicotómicos de ordenamiento del mundo: sub desarrollo – desarrollo, pobreza – riqueza, ignorancia – conocimiento, etc. En el fondo de este racionamiento se encuentra la concepción de avance en sentido positivo y lineal en que se pasa de un estado a otro: del subdesarrollo al desarrollo, de la ignorancia al conocimiento, de la pobreza a la riqueza. Este trasegar tiene sólo un camino para conseguirse y una sola meta, donde el proceso de las naciones industrializadas es el modelo a seguir.

El campo económico es el centro de este discurso, pues se argumenta que el desarrollo sólo se logra a través del crecimiento económico. Bajo este paradigma el aumento del PIB e ingreso *per capita* automáticamente redundaría en un fortalecimiento del sistema productivo y la consiguiente disminución de la pobreza. Este aumento del PIB se logra a través de estrategias de industrialización, aumento de la productividad rural y aceleración de la urbanización. Desde la visión económica predominante, el desarrollo es resultado del ahorro y la reducción de gastos. En el caso de los países pobres, se considera la inversión extranjera.

En aras de “asesorar y acompañar en el proceso” se justifica la intervención de otras naciones y organismos internacionales tanto en la planeación como en la ejecución, con el beneplácito de las élites locales. Si bien las elites y los planeadores nacionales participan en la elaboración y ejecución de los proyectos, la aprobación del capital económico para llevarlos a cabo está condicionada por el cumplimiento de los requerimientos y los modelos de los organismos y gobiernos prestamistas, principalmente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Mundial.

Por otra parte, la política social que se deriva de esta visión es universalizante. No se consideran las opiniones o posibles propuestas de las comunidades, se las ve como simples beneficiarias de programas, perpetuando el ejercicio limitado de ciudadanía de

aquellos grupos excluidos que conforman la población objetivo de estos programas. Escobar describe las consecuencias de este proceso de minimización, cuando indica que “Detrás del interés humanitario y de la apariencia positiva de la nueva estrategia comenzaron a operar nuevas formas de control, más sutiles y refinadas. La capacidad de los pobres para definir y regir sus propias vidas se erosionó más profundamente que antes” (Escobar 1998, 85).

Así, el concepto de desarrollo se convierte en un mecanismo de control, económico, social y político. El resultado de este proceso es la naturalización, normalización y control de las naciones “subdesarrolladas,” identificadas por sus carencias. La justificación de la necesidad de intervención se basa en la propia “incapacidad” de estas naciones “subdesarrolladas”. Como lo señala Escobar, “la estrategia de desarrollo se convirtió en instrumento poderoso para normatizar el mundo” (Escobar 1998, 59), lo que acentúa la pérdida de capacidades, oportunidades y recursos de las comunidades para definir y solucionar sus problemas.

Una de las prioridades del discurso sobre desarrollo, es construir sistemas de acopio de información que permitan tener un conocimiento del territorio, acordes con la definición e identificación de las privaciones materiales principalmente y los correspondientes tratamientos puntuales. El poder y la desigualdad no se encuentran presentes en la ecuación, ni los modelos econométricos ni en las demás herramientas técnicas que pretenden ser la solución. Como lo señala Escobar:

“El resultado final fue la creación de un espacio de pensamiento y de acción cuya ampliación estaba determinada de antemano por aquellas mismas reglas introducidas durante sus etapas formativas. El discurso de desarrollo definía un campo perceptual estructurado mediante marcos de observación, modos de interrogación y registro de problemas, y formas de intervención; en síntesis, creó un espacio definido no tanto por el conjunto de objetos con el que estaba relacionado, sino más bien por un conjunto de relaciones y una práctica discursiva que producía sistemáticamente objetos, conceptos, teorías y estrategias relacionadas entre sí” (Escobar 1998, 90-91).

En este sentido el discurso entendido como un sistema de relaciones “es el que permite la creación de relaciones sistemáticas de objetos, conceptos y estrategias; el determina lo que puede pensarse o decirse” (Escobar 1998, 88), hace que se limiten y opaquen ciertas realidades y que otras se establezcan como naturales.

El discurso sobre el desarrollo es precisamente un ejemplo del uso político del conocimiento. Explícitamente se enfoca en la modernización mientras que implícitamente

refuerza la dominación en términos de normatización y control. Para analizar con más detalle estas herramientas es muy útil la perspectiva de James Scott.

James Scott, antropólogo reconocido por sus análisis sobre la resistencia de los subalternos, en su trabajo *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, publicado en 1998, analiza la extensión de la normatización de la vida social por cuenta del Estado y de la economía de mercado.

Scott es un crítico de la ingeniería social y señala los efectos históricos de la aplicación de la modernidad y el riesgo de su “sobre aplicación” o hipermodernismo. El término hipermodernismo, hace referencia a las intervenciones que basadas en el progreso científico y técnico, promueven y generan cambios radicales en el territorio y en las dinámicas sociales, sin alterar las relaciones de poder. Es más, resalta que en algunos casos estas transformaciones aumentan el dominio sobre la población y dan lugar o respaldan gobiernos autoritarios.

Para Scott, el control de la población se hace en términos similares a los que plantea Escobar, pero le da un mayor énfasis al papel de los gobiernos autoritarios y la represión física, mientras que para Escobar estos procesos se imponen mediante violencia simbólica, en la que se establece y limita el margen de acción mediante programas y condicionamientos discursivos.

Aunque ambos autores coinciden en que una de las tareas básicas del Estado es generar una imagen ordenada de la realidad, algo que pueda ser captado como un todo, como un sistema que se pueda intervenir, Scott enfatiza en el aspecto geográfico. Señalan la cartografía como una herramienta principal y dentro de ella, el diseño de mapas como el instrumento por excelencia para una posterior intervención. En esta medida el autor hace énfasis en que la representación no es la realidad, en que el mapa no es el territorio, sólo es una interpretación selectiva de éste.

Escobar enfatiza en el desarrollo de sistemas de registro de información con categorías estandarizadas. Resalta que estas categorías no abarcan ni comprenden todas las características, ni dinámicas, ni todas las potencialidades de las poblaciones que clasifican sino que solo recogen aquellas que clasifican como un problema.

Estos registros de información buscan simplificar esquemas de saber que permitan intervenciones estándar. Para Scott estas intervenciones en el territorio tienen dos objetivos: el control político y la apropiación de recursos. Es desde esta perspectiva, la de

obtener una mayor extracción de excedente, que tanto Estado como economía de mercado intervienen, organizan y regulan comunidades y territorios específicos. Un ejemplo de ello son los clústers económicos en los que a partir de la producción de un determinado bien se organizan vías de comunicación y demás segmentos de una posible cadena productiva.

Otro aspecto central en el desarrollo es el ordenamiento administrativo. Mediante esta estructura institucional el Estado hace posible la normatización y control de la población en función de la extracción de excedente. Para Escobar, “[las instituciones] construyen los problemas no sólo de forma que resulten manejables, sino también para eludir la responsabilidad en la implementación del plan” (Escobar 1998, 214). Este proceso puede ser financiado o apoyado por el Estado y dinamizado a la vez que usufructuado por la empresa privada.

En este marco es donde se inscribe la legislación y los programas de asistencia. La forma como se conciben los “problemas” está directamente relacionada con la forma como se van a intervenir. Es por esta razón que se analizan las leyes 1152 y 1133, la primera como el marco en el que se ordena la institucionalidad rural y la segunda como el programa que implementa el apoyo a los actores que se conciben como los protagonistas del desarrollo.

Finalmente Scott presenta una relación fundamental para el presente análisis: para lograr cambios radicales es necesario un Estado autoritario con la capacidad de usar su poder coercitivo y una sociedad fragmentada y vulnerable que los acepte (Scott 1998). En el caso colombiano el conflicto armado y la estructura de poder, han minado la capacidad de la sociedad civil para exigir sus derechos, y ante la desesperanza de una salida negociada (provocada por el fracaso del proceso de paz en el gobierno del ex presidente Andrés Pastrana), llega al poder Uribe, quien en nombre de una salida guerrillera debilitó las posibilidades de la organización social. En este sentido, el presente estudio muestra un contexto general del conflicto armado y sus resultados e implicaciones, para exponer cómo genera una estructura de poder particular que elabora la legislación analizada.

#### 1.4. La dominación y su dimensión económica

Margarita Serje señala que en el marco del capitalismo, el Estado y el mercado, buscan la integración de la “nación” y sus territorios para la extracción de riqueza. Articular territorios “apartados” de los principales centros urbanos, a través de la lógica colonial, es la forma de garantizar su supervivencia. Para la autora, parafraseando a Polanyi “el Estado liberal fue en sí mismo una creación del libre mercado” (Serje 2005, 15). Por lo tanto la nación tiene su fundamento en las relaciones de mercado:

“La principal función del Estado Nacional en Colombia, y me atrevo a afirmar que en el ‘Tercer Mundo’ en general, ha sido entonces la de, a través de la capacidad de endeudamiento público y de las políticas públicas y fiscales, generar la infraestructura básica y las condiciones más propicias para la inversión de capital” (Serje 2005, 16).

Para Serje el imaginario y accionar sobre estas tierras aisladas, que en términos prácticos serían buena parte de los territorios rurales del país, ha estado mediada por dos factores: la exuberancia y riqueza de sus tierras y su violencia constitutiva “Nunca han dejado de ser ‘tierras de nadie’, ‘zonas rojas’. Allí impera la ‘ley del monte’, es decir la imposición de la voluntad del más fuerte, sin límites, al amparo de la impunidad, resguardada tras el secreto a voces que está a la orden del día en estos lugares salvajizados” (Serje 2005, 5).

A partir de estas concepciones se plantea la necesidad de la intervención del Estado con dos grandes estrategias: la primera, el enclave como la forma de extracción del excedente por excelencia y segundo, “el amansar a la brava” las poblaciones, presentes en estas zonas apartadas. En primer lugar estos territorios son tratados como “espacios de proyección”, fuera del Estado y la nación, por lo que requieren ser integrados para su modernización. Esto, al igual que en el período colonial, justifica la explotación y subordinación de las personas, sus formas de vida y producción.

Así, el interés del Estado es incorporar a los círculos del mercado estos espacios que son considerados tierras de nadie, mediante la transformación de las tierras. Según Harvey esta transformación puede considerarse como una “destrucción creativa”:

“el capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego” (Harvey 2004, 103).

El Estado les garantiza a los grandes capitales condiciones para máximas rentabilidades y disminución de costos (infraestructura de acceso, reducción de



impuestos, entre otras) para garantizar su entrada a estos territorios. Al estar desarticulados de las lógicas económicas locales, los nuevos actores económicos se establecen a la defensiva, e implantan un orden y condiciones que, para bien o para mal, no se reproducen en el exterior de sus muros.

Adicionalmente la explotación de estos territorios ha estado marcada por un juego entre la legalidad y la ilegalidad. La asociación de los pobladores de estas zonas al imaginario de “salvajes” hace que se justifiquen intervenciones del tipo ‘pacificación’, en la que se aceptan los medios violentos de cualquier actor armado, con el fin de que se garantice la explotación de sus recursos. Nuevamente los pobladores de estas regiones son considerados “beneficiarios” de la intervención modernizante y sus perspectivas no son incorporadas por ser parte de esos modos de vida a “superar”.

Como se puede apreciar, la perspectiva de Scott de un Estado autoritario que pacifique y organice territorios que se requieren para la extracción de excedente como resaltan Harvey y Serje, se legitima con un discurso de progreso que como señala Escobar, invisibiliza otras formas de ser y estar en el territorio.

De acuerdo con Escobar, las ciudadanías posibles en estos discursos desarrollistas son limitadas, en la medida en que la población es sólo concebida desde sus carencias y sin la capacidad de decidir. Serje va aún más lejos y determina que la participación que se impulsa es un consentimiento pasivo, en el que a través de un halo participativo se legitiman los procesos y se excluyen lógicas alternativas de acción y pensamiento. En términos reales las comunidades son “informadas” sin que por ello sea tomada en cuenta su opinión al respecto.

### **1.5. La dominación y su dimensión política**

Autores como Escobar, Serje o Scott, consideran el Estado como el principal agente modernizador, sin embargo, las elites tienen en papel determinante en el proceso. Barrington Moore Jr., sociólogo estadounidense (1913 – 2006), en 1966 presentó su obra *Orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. El aporte de su texto es relevante, en primer lugar, porque resalta el papel que tiene el campo en la construcción de la modernidad y de los sistemas políticos, y en segundo por visibilizar que no hay homogeneidad en las elites, y que se

requieren alianzas para cooptar el Estado. Para este caso se tomará el concepto “revolución desde arriba”. Varios de los rasgos de caracterizan este tipo de regímenes parecen coincidir con el proceso colombiano, en especial en las zonas rurales.

Las revoluciones desde arriba son las revoluciones burguesas, en las que los reaccionarios triunfan y establecen un sistema político que brinda ciertos derechos pero mantienen la misma estructura de poder. Este tipo de modelo político es el más propenso a generar regímenes fascistas.

Para Moore Jr., son cuatro las características de estos órdenes. La primera es que el tránsito de la agricultura de subsistencia a la comercial no se realiza mediante la inversión de capital y por tanto de tecnología sino por la intensidad en la mano de obra. Generan sistemas “represivos de mano de obra”, en los que se utilizan mecanismos extraeconómicos para retener la fuerza laboral, entre ellos el uso de relaciones y actitudes tradicionales.

La segunda es “una coalición más o menos operativa entre sectores influyentes de las clases altas rurales y los intereses comerciales e industriales, en vías de desarrollo” (Moore 1991, 357). Este proceso requiere de una burguesía que de alguna forma se presente como fuerte o que muestre potencial para consolidarse, haciendo necesaria la generación de una coalición; de no existir este grupo o de ser muy débil, surgen posibilidades de una revuelta campesina, siendo ellos los que directamente capitalizarían su potencial revolucionario.

La tercera característica es que la elite rural retiene gran parte del poder político, porque no se dio una ruptura radical con los poderes políticos y económicos previos, ni pacífica ni violentamente. En este sentido, son los gobiernos reaccionarios los encargados de llevar a cabo el proceso de modernización. Así, esta estructura contribuye a la construcción de regímenes altamente represivos, con medidas proteccionistas en lo económico y democracias restringidas en lo político y social.

La cuarta característica, es que el sistema político que se instituye se caracteriza por presentar democracias inestables. Hay una tensión permanente entre las clases altas rurales, el campesinado y la burguesía, y se requiere del uso continuo de la fuerza para su mantenimiento. No obstante estas tensiones también se contienen apelando al enemigo externo y a recompensas materiales, ello sin negar la necesidad de instaurar fuertes agencias de represión.

Igualmente, es necesario desarrollar una racionalización del orden político en términos de lealtad al Estado y de la construcción de ciudadanía. Moore Jr. señala que son centrales en la consolidación de este orden la aparición de líderes políticos que contribuyan a la unificación nacional, la modernización y el montaje de un aparato burocrático poderoso.

La forma como se busca la extracción de excedente es un factor importante en la dinámica de transición, no obstante sus efectos están mediados por la correlación de poder. Es decir, si es una economía intensiva en capital, no podrá absorber la totalidad de mano de obra libre, lo que puede ser el caldo de cultivo para una revolución y un posible régimen comunista. Mientras si la extracción del excedente se basa en la retención de mano de obra y en una explotación más intensiva de ésta, y se hace uso de las relaciones tradicionales entre terratenientes y campesinos o de métodos políticos, es decir de las instituciones y herramientas del Estado, se podrá mantener la misma estructura de poder y acceder a mayores recursos de él.

La presente investigación se enmarca en una perspectiva crítica de la modernidad que busca conjugar un análisis materialista con uno discursivo. Se parte de considerar el sistema político de Colombia como una democracia restringida (en palabras de Moore Jr.), en la que no se dio una ruptura del poder de los terratenientes en la transición a la economía comercial, por lo que éstos continúan ejerciendo el poder de manera excluyente y haciendo uso constante de la represión para su mantenimiento.

En este sistema el principal interés es extraer la mayor cantidad de riqueza posible sin que ello implique la transformación de la estructura de poder. En el marco de economías extractivas, se requiere identificar las tierras con mayor riqueza e integrarlas a la economía moderna. Esta integración implica una “destrucción creativa” (en términos de Harvey), en la que se desconocen los modos de vida y de producción de la población de estos territorios y se imponen en áreas específicas modos de extracción de la riqueza desarticulados de los procesos y economías locales. La mayoría de las veces estos sistemas corresponden a enclaves económicos.

El control de la población se realiza de forma simbólica y física. En el plano simbólico estos discursos se naturalizan y se hacen hegemónicos, se imponen como la única forma de poder abordar y resolver los problemas. Se establece toda una estructura conceptual y científica para legitimar las acciones y excluir a las comunidades afectadas

de una participación efectiva. En el plano físico, el apelar a la fuerza es el principal mecanismo para controlar la población. Para ello, el Estado hace uso de agentes legales o ilegales que garantizan el acceso a los territorios y la extracción de sus recursos, a la vez que ejercen la represión impidiendo acciones de resistencia tales como huelgas.

## Capítulo segundo

### Las relaciones de poder en la historia reciente del campo colombiano

Este capítulo analiza el contexto socio-económico nacional y rural y su transformación durante la época neoliberal, desde 1990. Este panorama permite identificar la difícil situación que ha vivido el campo colombiano en las últimas décadas, incluyendo un proceso de desinstitucionalización y desaceleración económica. Además se identifica la forma en la que las políticas públicas benefician únicamente a ciertos actores del campo ante coyunturas específicas. Son principalmente los terratenientes con capital rentista y algunos de ellos que transitaron hacia la agroindustria, los que influirán en las políticas sobre desarrollo rural.

#### 2.1. La “apertura económica” y la ruralidad colombiana

La reestructuración del comercio y la economía mundial, especialmente con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha cambiado la forma en que el mundo produce y comercia. Los objetivos de esta transformación eran incentivar, institucionalizar y promover el comercio global, facilitar la inversión a gran escala y asegurar el seguimiento y sometimiento a la normatividad por parte de los países vinculados a ésta. Desde la década de los noventa, en Colombia esta inserción se hizo evidente con la firma de acuerdos económicos, tratados comerciales y esquemas de integración económica<sup>3</sup>, así como un proceso de liberalización económica generalizado que fue conocido en el país como “apertura económica”.

En oposición a esto, en décadas anteriores el modelo para el campo colombiano tendía a ser del tipo “proteccionista” con subsidios estatales y una estructura institucional pública para la producción y comercialización agropecuaria. En los noventa, teniendo

---

<sup>3</sup> Entre ellos los más representativos son Andean Trade Preference and Drug Erradication Act (ATPA, 1992); Sistema Generalizado de Preferencias para los Países Andinos (SGP ANDINO, 1990); Tratado de Libre Comercio de los Tres (T:C-G3, 1994); Acuerdo de Complementación Económica con Chile (1993), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980), Comunidad del Caribe (CARICOM, 1973); Colombia en la Cuenca del Pacífico; Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR y Colombia (2004).

como antecedente la “década perdida” en América Latina, se generaron una serie de políticas que redujeron la inversión pública y la intervención estatal en el campo y dejaron a merced del mercado tanto actividades productivas como entidades e instrumentos de apoyo.

Entre estas políticas, se destacan la liberalización de los mercados de crédito agrícola y de divisas; la eliminación de la intervención estatal en los mercados de productos agrícolas; la disminución y supresión generalizada de subsidios y la liberalización paulatina de los mercados de tierras; la disminución de aranceles y barreras no arancelarias, y la privatización de diversos servicios antes asumidos por el Estado (Reca 1998, 372). Algunas de estas medidas obedecieron a los requerimientos, con nombre de recomendaciones, del Fondo Monetario Internacional (FMI) hacia los “países del Tercer Mundo”. Esta intervención de las instituciones internacionales ejemplifica como se disminuía el margen de maniobra de los Estados, atendiendo a fórmulas que no consideraban las particularidades de cada país

Desde las perspectivas más críticas, estos acuerdos comerciales y la estructura del mercado mundial tienen consecuencias directas y poco benéficas en los territorios rurales. Se considera que fortalecen una estructura desigual debido a sus efectos diferenciales según el grado de industrialización de los países, su poder económico y político. Por ejemplo, la fortaleza e importancia de las monedas de los países industrializados les permite devaluar su patrón cambiario, y así revaluar las monedas de las naciones menos industrializadas, debilitar sus estructuras productivas y hacer aún más competitivos sus productos.

Las diferencias tecnológicas y económicas no buscan ser mitigadas o reducidas más bien se opta por la ampliación de los mercados de consumo y la división internacional del trabajo. Los países con menor grado de industrialización buscan insertarse a través de la venta de materias primas. Para ello se optó por el aumento de rendimientos del cultivo, que básicamente requiere la compra de paquetes tecnológicos y la reducción de los costos de mano de obra.

Estos países compiten en el mercado mundial generando mejores condiciones para la inversión extranjera y ofreciendo mano de obra barata. Para Stiglitz, “La liberalización del comercio ha fomentado la movilidad de los trabajadores, que no han pasado de empleos de baja productividad a empleos de alta productividad, sino de empleos de baja

productividad al desempleo” (Stiglitz 2004, 67). Berry y North fortalecen este argumento, citando a Furtado, quien señaló que “la agricultura capitalista moderna no es capaz de generar empleos estables y razonablemente bien remunerados para las grandes masas de obreros y obreras rurales” (A. y. Berry 24 Octubre 2011).

Las reestructuraciones de los mercados laborales que tuvieron lugar en aquella época buscaron que Colombia, y otros países en situación similar, fuera atractiva para la inversión. Como lo señala Kay, buscando flexibilizar las condiciones laborales se otorgó mayor poder a los patronos que a los sindicatos (contratación, costos salariales) y se redujo las responsabilidades de los empleadores (Kay 2001, 389).

Dicho autor señala las nefastas consecuencias que trajo la idea de las inversiones extranjeras como capital productivo y que a su vez podrían reemplazar los ahorros de las naciones para invertir en su “desarrollo”. En primer lugar porque las nulas limitaciones para la entrada y salida de capitales de corto plazo (los llamados capitales golondrinas) hizo que las naciones estén a la merced de las inversiones extranjeras. Además puso en manos de banqueros e inversiones extranjeras la solución de todos los problemas: generación de empleo, aumento en las remuneraciones, reducción de la pobreza y la desigualdad, etc.; sin considerar que este tipo de capital es sumamente volátil y procíclico (Stiglitz 2004).

Adicionalmente el requerimiento del FMI de hacer más eficientes las finanzas estatales mediante recortes de gastos incidió en la posibilidad de los países de estabilizar la economía. Por ejemplo, la idea de que la empresa privada es más eficiente que la administración estatal, en todos los contextos y momentos, abre la puerta para que sea el mercado y la empresa privada los encargados de proveer servicios según el atractivo y rentabilidad que presenten.

Esta asignación a través del mercado deja sin atención servicios prioritarios para la garantía de derechos que no son lucrativos para la empresa privada. Este es el caso de gran cantidad de servicios sociales y no financieros en las zonas rurales del país. Como lo ha señalado Fajardo, se adoptó una lógica de “asignar recursos según las demandas activas”.

De esta manera, servicios como la asistencia técnica, el catastro rural y la electrificación para zonas aisladas perdieron recursos de mantenimiento e inversión, y las

instituciones que los prestaban fueron liquidadas o redujeron su capacidad de acción. En palabras de Machado,

“Para los neoliberales, en pocas palabras, la cuestión agraria es un asunto de competitividad y de excesiva intervención estatal. Esta visión deja a un lado los asuntos de equidad, de diferenciación, de marginalidad, de escaso ascenso social y de atraso institucional. La agricultura se pone en igualdad de condiciones con el resto de los sectores de la economía, desconociendo la naturaleza de sus interrelaciones con el sector urbano industrial y las asimetrías en el comercio internacional. Además, la visión neoliberal pretende reducir todos los actores y subsectores de la economía agrícola a un solo patrón de crecimiento económico” (Machado 1998, 17 - 18).

Asimismo este modelo está afectando la agricultura familiar y por lo tanto el modo de vida y existencia de los campesinos y pequeños productores. La invasión de productos baratos, especialmente alimentos, hace que los pequeños productores no sean competitivos, tanto por costos como por volúmenes de producción, generándose un inminente riesgo de quiebra.

Este modelo desconoce los beneficios de la pequeña agricultura priorizando la producción de alimentos baratos. Invisibiliza que la producción a pequeña escala aumenta la cantidad de propietarios (por lo tanto las posibilidades de redistribución de la riqueza), la generación de empleo, la seguridad y soberanía alimentaria en términos de diversidad social y biológica, previene las migraciones masivas del campo a la ciudad, entre otros beneficios (Grinspun 2008, 66 - 67). Adicionalmente, se ha comprobado que en condiciones adecuadas, las pequeñas propiedades tienden a contar con productividades mayores a las grandes propiedades. Lipton señala que para Colombia la razón de producción de las pequeñas propiedades es 2:1 frente a los latifundios (comunicación de A. Berry, 2012).

Por el contrario, las grandes plantaciones y la economía de escala tienden a favorecer la concentración de la riqueza con impactos negativos en el medio ambiente y la salud humana. Estos efectos son considerados como simples externalidades negativas, por lo que no se plantean soluciones o limitaciones a la imposición del modelo, y en caso de hacerlo estas son funcionales al sistema y lo retroalimentan como los bonos verdes o la responsabilidad social empresarial.



## 2.2. Implicaciones de la liberalización económica en el uso del suelo

La liberalización económica y la producción con ventajas competitivas produjeron una rápida transformación del uso del suelo. La idea de priorizar la producción en aquellos cultivos con menores costos y mayor competitividad en el mercado mundial, aumentó la “ganaderización” del suelo e incrementó los cultivos permanentes en detrimento de los transitorios, los cuales están principalmente asociados a la producción de alimentos y a las pequeñas y medianas propiedades.

Estos cambios de ninguna forma significaron un mejoramiento de la producción agropecuaria o de la situación de los territorios rurales. Algunos datos sobre el desempeño económico del campo podrían comprobar los choques que ha sufrido el agro colombiano desde la década de los noventa.

Durante 1993, época en la que se profundizó la “apertura económica,” el PIB agropecuario cayó el 2%. Las exportaciones en general crecían al 7,4%, mientras las importaciones lo hacían a un ritmo anual de 26,8%, pasando de ser el 5,5% del PIB en 1990 al 46,5% en 1997. En junio del 2000, el país estaba importando seis millones de toneladas de alimentos, ocho veces más que la década anterior (D. Fajardo 2002, 6 - 7). Se redujeron los cultivos semestrales de 2,5 millones de hectáreas en 1990 a 1,6 en 1997, con una pérdida de cerca de 119.600 empleos rurales y consecuentes migraciones y disloques en la vida social.

Según Fajardo, las causas del desalentador panorama se intensificaron por tres factores: el manejo macroeconómico, las condiciones climáticas y las tendencias en la concentración de la tierra.

La recomposición de la producción agrícola se caracterizó por el aumento de la ganadería y la reducción de los cultivos temporales cercana al 6,2%, mientras aumentaban los permanentes en 2,2% (D. Fajardo 2002, 6 - 7). Entre los principales productos de tardío rendimiento se encuentra la palma aceitera<sup>4</sup>, producto destinado principalmente a la producción de biocombustibles, con características de agroindustria flexibilizada laboralmente y con alta concentración de la tierra.

---

<sup>4</sup> El cultivo de palma aceitera en Colombia ha tenido un crecimiento importante durante las últimas décadas, en 1960 contaba con 18000 Has sembradas, para 1995 eran 130000 Has y para el 2008 eran 316000 Has. Fuente: FEDEPALMA. *Anuario Estadístico 2009*, (Bogotá, Fedepalma: 2010).

Para 1995, según la muestra agropecuaria del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los cultivos permanentes aportaban el 72,4%, mientras los transitorios el 27,6%. La mayor productividad de los primeros era evidente, pues estos ocupan el 56,6% de las áreas cultivadas mientras los segundos un 43,5%. Esto quiere decir que los transitorios ocupan cerca de la mitad del área y representan menos de una tercera parte de la producción agrícola (Machado 1998, 17 - 18).

El crecimiento de este tipo de cultivos y su prioridad en la agenda nacional han estado relacionado con la captación de recursos estatales y privados, las características de los suelos ocupados y su posibilidad de mecanización. Jesús Bejarano lo explica de la siguiente manera, “la agricultura comercial se centró en las regiones planas, en unidades de explotación medianas y grandes, mientras que la agricultura productora de alimentos, que se sustentaba en la lenta expansión del mercado interno, tuvo que resignarse a las explotaciones de menor tamaño” (Moncayo 2008, 28).

El análisis además afirma que se está ampliando la brecha entre los dos tipos de cultivos (transitorios y permanentes). Los transitorios se centrarían en la producción de alimentos y los permanentes en materias primas y productos exportables. Los primeros en manos de campesinos (pequeñas propiedades) y los segundos en grandes predios de las agroindustrias.

El *Informe de Desarrollo Humano* 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica las razones del avance de los cultivos permanentes. En las últimas décadas se ha dado una mayor capacidad de inversión en productos tropicales en función de las mayores ventajas comparativas, lo cual genera estabilidad tanto en el crecimiento del sector como en el consecuente aumento de la proletarización de la producción agrícola.

No obstante, el informe no considera que si bien la agricultura comercial a gran escala puede generar empleo formal (en términos de acceso a seguridad social) en la mayoría de los casos es temporal y no logra absorber la totalidad de la mano de obra. Del mismo modo se está descuidando la distribución de los beneficios de estos productos mientras se abandona la producción de la canasta alimentaria básica (maíz, arroz, frijol, hortalizas, tubérculos y algunos frutales) (PNUD 2011).

Del mismo modo, desde la década de los noventa, además de estos cambios en la agricultura, también se intensificó la “ganaderización” del uso del suelo prácticamente en

todo el territorio colombiano. En tan sólo siete años, de 1990 a 1997 las hectáreas cultivadas pasaron de 3,7 a 3,1 millones (D. Fajardo 2002, 6 - 7). Para los expertos en el tema, la explicación radica en el plano cultural y en que la tierra se considera “un bien especulativo que se acumula para obtener rentas institucionales (valorización) sin mayor esfuerzo productivo” (PNUD 2011, 78). Igualmente señalan que la baja tributación incentiva la compra de tierra para darle un uso extensivo que no genera mayores oportunidades laborales ni mejoras en la productividad.

Si bien el latifundio siempre se ha asociado con ganadería extensiva, las cifras demuestran que la proporción de tierra dispuesta para esta actividad también está aumentando en los pequeños predios: el 26,9% se destina a agricultura, el 58% para ganadería y el resto se distribuye en bosques y tierras improductivas (Moncayo 2008, 192).

Por otra parte las zonas donde se expande la frontera agraria tienden a tener un uso ganadero. Como lo explica Rementeria (citado por Moncayo), en las zonas de frontera en donde no se logra una clara, constante y ágil articulación con los mercados, se inicia con una actividad agrícola que ante los obstáculos de comercialización, lentamente se va transformando en agropecuaria y finalmente en ganadera, ante la ampliación de los latifundios (Moncayo 2008, 24).

Se podría señalar que existe un uso inadecuado del territorio cuando tres cuartas partes de la tierra que tienen vocación agrícola están siendo utilizadas en ganadería. Actualmente la ganadería utiliza 132% de los suelos considerados aptos para tal actividad (Machado 1998, 98), es decir ha monopolizado 32% de tierras que por condiciones agroecológicas o geológicas no cuentan con vocación pecuaria.

Sin embargo, este uso del suelo no concuerda con las cifras sobre productividad: mientras la agricultura, con un área menor, aporta el 63,4% de la producción, la ganadería representa el 26,6%. Es decir la producción ganadera está subutilizando la tierra de la que dispone. Fajardo señala que en el 2003 Colombia contaba con:

“nueve millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizaban para este fin únicamente cinco millones. En cambio, para la ganadería habían 19 millones de Has aptas y se utilizaban más de 35 millones. De estas solo cinco millones tenían pastos mejorados, mientras que el resto (30 millones) se explotaban de manera extensiva” (D. Fajardo 2009, 33)

Esto sustentaría la idea de que la mayoría de la ganadería en Colombia no es un renglón productivo con visión empresarial o con fines productivos. La ganadería parece ser una forma de ocupación del suelo con fines rentísticos y de control político, que como se verá más adelante, sería una herramienta más de los procesos de acaparamiento de tierras, la incursión del paramilitarismo y el capital rentista del narcotráfico en los territorios rurales colombianos.

Otro de los conflictos más agudos de la producción rural es el conflicto socio-ambiental causado por la producción minero-energética y su impacto en ecosistemas y comunidades. Este renglón productivo ha ido en aumento por el progresivo incremento de los precios internacionales en especial en el caso de la minería y el petróleo. Por ello, entre el 2000 y el 2010 el Ministerio de Minas “otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional. La superficie que se contrató rebasó las 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país” (PNUD 2011, 97). A la luz del análisis de Scott, esta reorganización del territorio es uno de los ejemplos más claros de control territorial y de negación de los territorios como espacios habitados previamente a la planeación burocrática.

Si bien el país ha contado desde hace varias décadas con la explotación de minerales (esmeraldas, níquel, entre otros) y minero energéticos (carbón, petróleo, etc.), el alto valor de las materias primas durante la primera década del nuevo milenio y las numerosas y significativas reservas que se han encontrado, han convertido este renglón en uno de los más rentables, con mayor proyección económica e interés para los inversionistas.

Según el *INDH 2011*, los conflictos por la incursión y fortalecimiento de los biocombustibles y la minería, además de generar conflictos por el uso del suelo,

“puede[n] convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra. Tanto la minería legal como la ilegal han desplazado pobladores de acuerdo a sus intereses, esto incluye comunidades mineras que por tradición habían hecho esta actividad a pequeña escala artesanal y fueron desalojadas para instalar dragas, retroexcavadoras y demás maquinaria para realizar minería a gran escala. Esta situación es posible debido la precaria situación del catastro rural y la altísima precariedad de la formalización de los derechos de propiedad” (PNUD 2011, 40).

Esta situación se agrava ante la falta de institucionalidad estatal en las zonas rurales aisladas.

La expansión de esta actividad desde la década de los noventa y la forma como se desarrolla ha generado numerosas preocupaciones. Algunas de ellas son la aparición de la “enfermedad holandesa”, la reprimarización de la economía y la ausencia de valor agregado, el desarrollo de economías de enclave, los serios daños ambientales, y su papel como fuente de financiación del conflicto armado ya sea por la producción directa de los actores armados o por la protección recibida por éstos.

Para justificar buena parte de esta situación, entra en juego el discurso de desarrollo. Se presenta a la producción minero-energética como fuente de ingresos y de progreso para las zonas rurales, a la vez que legitima la destrucción de modos de vida tradicionales y el desplazamiento de la población (la destrucción creativa), a través de la implementación de modos de producción supuestamente modernos, que conllevan a la expropiación de las riquezas de las comunidades (acumulación por desposesión, según el análisis de Harvey).

En este sentido la apropiación de territorios con valor estratégico por sus recursos naturales es uno de los factores que ha propiciado el desplazamiento de población por vía violenta y a través de las concesiones oficiales para la explotación de los recursos. En el primer caso el desplazamiento violento ha apuntado a ejercer el control territorial, la apropiación de espacios estratégicos, bien sea para el lavado de activos y/o posicionamiento militar (corredores estratégicos para suministro de armas y salida de narcóticos, cultivos de uso ilícito, etc.).

Respecto a las concesiones oficiales, algunas han estado relacionadas con el uso de medios violentos para el control del orden público y el acceso a la zona.<sup>5</sup> Éstas pueden ser auspiciadas por las Fuerzas del Estado, así como por grupos armados ilegales. Para Serje, este respaldo del Estado es vital porque legitima el orden de cosas que se impone en su interior, las empresas extractivas ejercen poder y las leyes nacionales pierden vigencia.

Según Serje, este accionar se justifica en función de que estos “territorios vírgenes” requieren fuertes medidas para “su civilización”:

“Se trata de empresas Faustianas que requieren no solo de grandes inversiones de capital y energía, sino de control de vastas extensiones de territorio y de un gran número de

---

<sup>5</sup> Entre estos casos se encuentra el de la minera DRUMMOND (centrada en la explotación de carbón) en el Cesar, en el que se investiga la forma de apropiación de predios de familias desplazadas. Greystar, empresa minera (exploración de oro y plata) la cual que antes de su reingreso al país, 2003, después de que el ejército retomó el control de la zona, siendo un hito la Operación Berlín, que en el año 2000 prácticamente desintegró a la columna Arturo Ruiz (FARC) e hizo posible el retorno de la multinacional, que se había marchado por sabotaje y amenazas.

gentes; que arrasan el mundo existente, vaciándolo de sentido para crear un entorno radicalmente nuevo” (Serje 2005, 211).

De esta manera, el problema no solo radica en que las tierras destinadas a agricultura se están convirtiendo en áreas de pastoreo (el clásico conflicto por el uso del suelo), debilitando las condiciones de seguridad alimentaria del país y otras actividades que generan una mayor cantidad de empleos y de propietarios, sino que con la explotación minero-energética se está profundizando un uso excluyente de la tierra que no tiene en cuenta la preservación del medio ambiente ni la conservación de los recursos.

### **2.3. Legislación rural**

La legislación promulgada durante este período tuvo tres hitos a considerar. El primero es la Constitución de 1991, el segundo las leyes de desarrollo rural que buscaban dar continuidad a los artículos de la Constitución sobre el tema y el tercero la legislación sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la expropiación de inmuebles de origen ilícito.

Rubio señala como aspecto positivo de la Constitución de 1991 su reconocimiento de las poblaciones vulnerables. Es pionera en Latinoamérica en el reconocimiento del estatus jurídico de grupos étnicos como indígenas y afrocolombianos, además de ser una normativa garantista en general desde una perspectiva neoconstitucionalista. Sin embargo, el campesinado como grupo social diferenciado no es reconocido y los artículos relacionados directamente con el desarrollo rural son tan generales que posteriormente han dado pie a políticas públicas ambiguas y/o poco efectivas.

Desde la perspectiva de Scott esta visión homogenizante de los habitantes rurales es conveniente para perspectivas desarrollistas. Esta imagen es la que permite discursivamente la legitimación de una intervención en sus vidas y modos de producción, es parte de la forma como se construye la visión de las “tierras de nadie”, donde no hay particularidades y se hace necesaria la imposición de un esquema moderno de ocupación del territorio y relaciones sociales.

La principal ley ejecutora de la Constitución del 1991 en lo concerniente al desarrollo rural es la Ley 160 de 1994. En ésta básicamente se establecía una reforma agraria por medio del mercado de tierras a la vez que se estructuraba la institucionalidad rural pública para ello. Para analistas como Fajardo, en términos de tierras, esta

legislación estaba en consonancia con el modelo neoliberal, en el que se reducía la injerencia del Estado, limitándose a brindar subsidios del 70% del valor del predio, generando la necesidad del “endeude” del futuro comprador, y haciendo énfasis en el acceso individual a la propiedad.

Muchas de las tierras que se adquirieron eran de antiguos patrones de los compradores y esta relación de subordinación facilitó que se pagaran los precios impuestos por el vendedor. Adicionalmente el Banco Agrario, encargado de facilitar el 30% restante del valor, se negaba a dar los préstamos en muchos de los casos porque los campesinos no contaban con proyectos productivos que cumplieran las características técnicas exigidas, sin que por ello se diera el acompañamiento necesario para que llegaran a cumplir este requisito. Sin embargo aquellos que lograban cumplir los requerimientos y recibían el crédito, en la mayoría de los casos, no cumplían con los pagos debido a que se quedaban enfrentando la deuda solos mientras los bajos precios de la producción agrícola a nivel internacional se traducían en una baja rentabilidad de su producción.

De esta manera la reforma agraria vía mercado mostró su debilidad como instrumento de redistribución. Tanto el Estado como el mercado buscaban dinamizar el mercado de tierras. Desde la perspectiva de Moore Jr. se podría decir que era una pugna por una modernización en términos de regulación de los títulos de propiedad y por lo tanto la facilitación para su intercambio, pero no buscaba una transformación de la estructura en términos de que la tierra perdiera su carácter de control político y territorial. El resultado fue el debilitamiento de la clase media y la conservación de una estructura de tenencia de la tierra bimodal.

Otra de las leyes que parecía ampliar la participación en el ámbito político fue la promulgación del Decreto 1320 de 1998 que reglamentaba la Consulta Previa a comunidades indígenas y afrodescendientes, en caso que se desarrollen proyectos en sus territorios o que afecten sus comunidades. A pesar de su objetivo, esta consulta no es decisiva para la ejecución de los proyectos, razón por la que pareciese que la participación fuera más un requisito para mostrar una supuesta democracia en las decisiones que para ejercerla efectivamente.

Esto es un ejemplo específico de lo que Serje denomina la maldición de la participación o la “construcción de consentimiento”. Si bien se busca informar a las comunidades y generar una serie de espacios para la participación, estos se crean

mediante ciertas dinámicas en las que “se adopta una lógica escolar y disciplinaria donde los representantes comunitarios que van a ser consultados se ven transformados en el público receptivo de una secuencia de exposiciones de tipo magistral” (Serje 2005, 227).

Por otra parte, el que no se contemple a los campesinos como sujetos de la consulta previa, hace evidente no solo su vulnerabilidad sino la falta de interés por parte del Estado para proteger esta población tan afectada por la violencia y reitera la deuda social con los habitantes rurales en general.

El alcance de la Ley 160 fue bastante limitado, más si se tiene en cuenta que la mayoría de la institucionalidad que desarrolló fue desmontada a principios del siglo XXI. Se destruyó la institucionalidad que favorecía al campesino<sup>6</sup> y la intervención estatal se transformó en “esquemas selectivos de apoyos directos, con mayor volumen de recursos y ayudas puntuales al desarrollo de subsectores agropecuarios” (PNUD 2011, 42). El abrupto desmonte de esta estructura no permitió el reacomodamiento de varios sectores sin capacidad de maniobra, mientras se estimuló una mayor participación de los gremios privados en la asignación de recursos. Además no se favoreció la reconversión productiva, ni su diversificación sino que por el contrario, se afianzaron ciertos cultivos permanentes y se amplió la brecha de rentabilidad entre los cultivos temporales y permanentes, aumentando la importación de alimentos.

A nombre de la eficiencia del Estado, las instituciones que quedaron tenían muy poco presupuesto y sus responsabilidades eran más formales y de seguimiento que de real intervención:

“si bien el énfasis de la política sectorial es la modernización y la competitividad productiva agropecuaria, convocando la iniciativa de agentes agroempresariales *relativamente eficientes*, ella desconoce los subsectores campesinos y de pequeños productores, quienes están débilmente integrados a la agroindustria o que por producir con destino al consumo directo no tienen posibilidad de participar en ese instrumento de organización de la producción y búsqueda de competitividad, conformando un escenario altamente vulnerable económica y socialmente, cuya atención es fundamental para la construcción y logro de la paz” (Rubio Serrano 2002, 5).

Esto generó una conformación particular en el campo. Primero, las elites económicas y políticas tienden a coincidir; las figuras del gran propietario y el gran varón

---

<sup>6</sup> Entre las acciones de destrucción de la institucionalidad se cuentan: la liquidación del Instituto de Mercado Agropecuario (IDEAM), Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integrado (DRI), Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT),



electoral suelen concentrarse en una misma persona o familia. Mientras tanto, la clase media rural “virtualmente no existe y, por ello, el peso electoral se concentra entre la población pobre, que por su condición de vulnerabilidad, decide su voto en función de la ayuda que el político de turno le ofrezca para acceder a escasos recursos públicos” (PNUD 2011, 41).

#### **2.4. Consecuencias en las características socio-económicas de la ruralidad en Colombia**

La población en el campo colombiano ha decrecido. Este fenómeno está relacionado con la reducción de la tasa de crecimiento de la población colombiana en general (de 3,24% en 1950 a 1,31% en 2005), pero además es una consecuencia directa de la migración campo-ciudad. Desde la lectura habitual se decía que el 75% de la población colombiana es urbana y el 25% rural. Sin embargo, el PNUD señala que, si bien el 31,6% de la población habita zonas rurales, el 75% de los municipios son rurales, y estos equivalen al 94,4% de la superficie (PNUD 2011, 56).

Este análisis fue el resultado de una nueva forma de medir la ruralidad, considerándola una variable continua y no discreta que no divide cada municipio sino que los clasifica como más rurales o menos a partir de dos variables: los niveles de densidad poblacional y la distancia a centros urbanos mayores.

En lo referente a la pobreza, se puede señalar que en la historia de Colombia la pobreza rural siempre ha sido mayor que la urbana y que el promedio nacional. En 1993 el 36% de la población colombiana tenía Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras esta cifra era de 28% para las zonas urbanas, llegaba hasta un 60% en los hogares rurales del país. Para 2005, mientras las zonas urbanas han logrado reducir esta cifra en ocho puntos, llegando a un 20%, las zonas rurales siguen teniendo una alarmante cifra de 53%. Es decir, no sólo el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales es más lento, sino que además se agudiza la brecha entre lo urbano y lo rural.

No obstante la situación parecía ser un poco mejor antes de los noventa. Para los analistas (Argüello 2004) es claro que entre 1978 y 1988 se estaba generando un efecto de redistribución, resultado principalmente de los procesos migratorios y el consiguiente aumento de la remuneración de mano de obra en el campo. Sin embargo después de estos años hubo un efecto inercial sin variaciones profundas hasta 1992, año en que se siente

con mayor impacto la crisis del sistema agropecuario y el consecuente efecto en el ingreso y empleos rurales.

El deterioro del empleo rural significó un aumento de la pluriactividad y el Empleo Rural No Agrícola (ERNA), en especial los servicios. Para finales de los noventa se habían perdido cerca de 260 mil empleos agropecuarios mientras se generaron 257 mil en otros sectores en de la producción rural. De la misma forma, dentro del sector agropecuario se da una transición, en la que se reducen los empleos en los cultivos de ciclo corto y en la cañicultura, mientras aumentan los generados en los de ciclo largo (Argüello 2004, 12). Si bien hubo una transformación de la oferta de empleo, para algunos autores como Leibovich, estos cambios no fueron capaces de absorber toda la demanda laboral en aumento.

En la agricultura familiar la unidad de producción está conformada por todos los integrantes de la familia, pero cuando éstos deben salir al mercado laboral rural ocupan muchas plazas de trabajo individuales, transformando su dinámica. Es por ello que Leibovich también señala que la nueva oferta de empleo tiene problemas para captar la creciente demanda femenina de trabajo, al igual que a las personas de mayor edad y quienes tienen menor grado de instrucción. Por ejemplo, en 1988 la participación de los hombres en el mercado laboral era de 80% y siete años más tarde baja a 77%; mientras las mujeres para los mismos años pasan del 29% al 32% (Argüello 2004, 13 - 14). El mercado laboral agropecuario se consolidó como un sector tradicional: la mayoría de empleados eran hombres, mayores de cuarenta años, con bajo nivel educativo y según Leibovich, tenían un ingreso bajo. Las cifras sobre ingreso rural de los trabajadores del campo muestran cómo los pequeños propietarios tienen unos menores ingresos comparados con otras actividades. La diferencia es de casi el doble, lo que es un notable desincentivo para vincularse a esta rama productiva, así como una limitación para acceder a adquirir bienes y servicios. Para Argüello:

“durante los ochenta y hasta mediados de los noventa, el comportamiento diferenciado de los mercados de trabajo rural y urbano, y la disminución en la participación de los asalariados rurales y de las rentas agrícolas en el ingreso nacional, determinan una nueva ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana y con ella la distribución del ingreso” (Argüello 2004, 18)

En general la brecha de la situación de las zonas rurales y las urbanas se incrementa y la distribución de la riqueza rural empeora. Esto significa que la apertura

económica y la inversión extranjera no están incidiendo de forma significativa en los ingresos ni en la calidad de vida de los pobladores rurales. Hay una fuga de los capitales tanto a las ciudades como a los países de los que proviene la inversión. Así que el aumento de la producción o el acceso a mercados globales no necesariamente están redundando en beneficios locales.

La apertura económica produjo un cambio, pero no un mejoramiento de las condiciones de vida en el campo colombiano. Sólo aquellos que previamente contaban con el capital de inversión y la capacidad de riesgo pudieron adaptarse, es decir los grandes propietarios de tierra e inversionistas extranjeros y urbanos, quienes buscando ventajas comparativas se dedicaron a los cultivos permanentes y la agroindustria. Mientras tanto los pequeños y medianos productores se redujeron y replegaron hacia la agricultura de subsistencia y el ERNA sin estabilidad laboral.

Este sesgo anticampesinista de la internacionalización de mercados se vio agudizado por el desmonte de la institucionalidad para el desarrollo rural. Las entidades quedaron reducidas a una formalidad siguiendo recomendaciones de organismos internacionales y sus políticas neoliberales. Sin embargo, desde las miradas críticas de la modernidad, también podría considerarse que esto fue una acción selectiva e intencionada que se ajustó a los intereses de las elites nacionales. El Estado depende de los intereses y prácticas de los grupos particulares que tienen acceso a “ser” el Estado, a hablar y decidir en nombre del él (Serje 2005, 18).

Las reformas adelantadas en la política económica y la institucionalidad rural son un espejismo basado en el “hipermodernismo” de Scott. No obstante, lo que ocurrió fue una búsqueda de la maximización de la extracción de riqueza sin alterar la estructura de poder. Infortunadamente, bajo estos parámetros los únicos que sufrieron la “destrucción creativa” de la que habla Harvey fueron los campesinos.

El principal argumento que sustenta esto son las miles de hectáreas que cambiaron su uso agrícola y se destinaron a la ganadería extensiva y a la minería, en especial la ilegal a gran escala. Esto significa que la apertura económica tampoco logró menguar el poder del capital rentista en el campo colombiano. Por el contrario, éste se expandió mientras aumentaba su poder político, que cómo se verá más adelante, le permitió consolidar un proyecto político nacional.

## **Capítulo tercero**

### **El conflicto armado y la estructura agraria**

Este capítulo esboza la situación del campo colombiano para el momento de la aprobación de las leyes. Inicia describiendo la situación socio-económica de las zonas rurales colombianas, haciendo énfasis en la estructura agraria. Posteriormente se presenta el conflicto armado colombiano, su estrecha relación con la ruralidad colombiana y uno de sus principales flagelos: el desplazamiento forzado. Finalmente se analiza cómo la situación del campo colombiano está condicionada por el uso de la tierra como factor de control político.

#### **3.1. Estructura agraria**

La tenencia de la tierra es uno de los factores determinantes para el mejoramiento de las condiciones de vida y la equidad del campo. Por ello, mediciones como el índice de Gini de propiedad agraria rural evidencian la grave situación de la ruralidad colombiana. Según el Banco Mundial, para 1988 el índice de Gini era de 0,84, mientras que 23 años después, en 2011, el PNUD determinó que la cifra aumentó a 0,86. Pareciera que la concentración de la tierra es una característica constante de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia.

La gran propiedad ha aumentado históricamente. Las fincas de más de 200 hectáreas controlaban el 47,3% de la superficie en 1985 y para 1996 equivalían al 55,2%; sin embargo pasaron de ser el 1,3% al 1,1% de los predios, es decir menos inmuebles y propietarios pero con mayores extensiones de terreno. Con los predios mayores a 500 hectáreas, ocurre algo parecido: para 1985 correspondían al 0,5% de los propietarios ocupando el 32,7% de la superficie; en 1996 eran el 0,4% de los dueños con el 44,6% de la tierra; y para el 2001 eran el mismo número de propietarios, pero aumentó en 20 puntos porcentuales la tierra que poseían: acaparaban el 61,2% de la superficie (D. Fajardo 2009, 12).

En el campo colombiano se ha mantenido un capitalismo rentista. Esto significa que el poder económico y político está ligado a la tenencia de vastas extensiones de tierra,

así estas no tengan las rentabilidades proporcionales al tamaño de los predios. La mayoría de los terratenientes no han buscado que sus ganancias se basen en aumentos de la productividad a través del desarrollo tecnológico sino en la acumulación en la renta que representan sus tierras y en mantener las relaciones de subordinación con su mano de obra, haciendo de ella su electorado. Contrario a disminuirse o parcelarse, los latifundios entre 1985 y 1995 se recomponen y robustecen, entre otros factores por el “auge de la compra de tierras por parte de narcotraficantes y capitales provenientes de la explotación de esmeraldas, y a la recomposición de la gran propiedad que acompañó el avance del paramilitarismo en el decenio del noventa” (Moncayo 2008, 55).

Por su parte, la mediana propiedad entre 1985 y 1995 ha sufrido una reducción de 5,7%. Entre las causas más significativas se encuentran su adhesión a la gran propiedad y su parcelación ante la quiebra de las plantaciones comerciales en la crisis agrícola de la década de los noventa. “El peso de las deudas financieras y la crisis de rentabilidad en muchos cultivos sacaron a muchos medianos empresarios del sector rural, reduciéndose la posición de la clase media en el campo” (Machado 1998, 68).

Asimismo, los predios pequeños aumentaron e intensificaron su microfundización<sup>7</sup>. Esta reducción tiene como principales causas la herencia y la imposibilidad de ampliar los pequeños predios. Machado señala que en los 20 departamentos en los que el minifundio es predominante, el 87,7% corresponden a microfundios (difícilmente rentables) y que éstos corresponden al 57,1% de la superficie de las pequeñas propiedades (Machado 1998, 92 - 93).

Como se mencionó en el anterior capítulo, uno de los instrumentos de la institucionalidad rural fue la Ley 160 de 1994, en donde se esperaba que los cambios los dinamizara el mercado, entre ellos la compra y venta de tierras. No obstante, el mercado de tierras no ha cambiado la estructura de tenencia porque tiende a reproducir las mismas desigualdades. Para Suárez:

“los mercados de tierras son segmentados y no hay transacciones cruzadas: la gran propiedad se negocia entre grandes propietarios e inversionistas urbanos pudientes, y los minifundios se fragmentan y/o son comprados por los hijos de sus dueños o por campesinos de la localidad” (Machado 1998, 134).

---

<sup>7</sup> A partir de la Ley 160 de 1994, la unidad de medida para la entrega de tierras es la UAF (Unidad Agrícola Familiar) que es la cantidad de tierra que según sus características agroecológicas, uso principal del suelo en la zona, entre otros, requiere una familia para subsistir y poder capitalizar su actividad productiva, se estableció que equivalía a obtener dos salarios mínimos legales vigentes. Los microfundios son propiedades con áreas menores a la UAF y que por tanto no se considera que puedan brindar el mínimo para vivir.

Además, el peso de la “rentabilidad social” y la importancia política de la tierra hacen que el mercado sea incapaz de intervenir o transformar esta situación desde sus propias herramientas. Por ello una intervención del Estado es estratégica y tendría consecuencias importantes en términos de equidad y legalidad.

Para Binswanger, la posibilidad de que el mercado opere como un mecanismo transparente para la asignación de tierras requiere de una adecuada definición de los derechos de propiedad e institucionalidad del Estado que la respalde. Considera que la escasez de la tierra y una institucionalidad precaria tienden a generar conflictos en especial en zonas de frontera y en algunos casos, permitiendo que los grupos de poder se apropien de grandes extensiones con estrategias ilegales, y en otros casos usando la violencia (Ibáñez 2004, 54).

Esta estructura agraria es el resultado de la historia de la ocupación del territorio colombiano: colonos que se ubican en la frontera agrícola y a los alrededores de los latifundios, bien sea para acceder a trabajos (aparcería, peonaje, etc.) o por ser los lugares disponibles para colonizar. Por falta de mercados para sus productos, se ven obligados a vender las mejoras a los terratenientes o en su defecto estos se las apropian. Así, o hay una dependencia por trabajo en los predios o migran para volver a “hacer una finquita”.

Para Fajardo

“los sectores dominantes del país, los dueños de grandes extensiones de tierra, en su afán por garantizar la presencia de trabajadores rurales para sus propiedades (campesinos mestizos, afrodescendientes e indígenas), en un territorio de gran magnitud como el que hay en Colombia, han adoptado por *restringir a la población el acceso a la tierra y a los mercados*” (D. Fajardo 2002, 20).

Incluso en las regiones en las que se han desarrollado proyectos económicos capitalistas, éstos son funcionales al rentismo y dependientes de los dueños de la tierra. La tierra continúa representando poder político y acceso a recursos del Estado. Figuras como al arrendatario, la aparcería y los derechos de superficie son ejemplos de esta situación.

El control de la tierra garantiza poder sobre la población y la disponibilidad de mano de obra. No solamente se limita a conseguir trabajadores baratos que cuentan con limitadas fuentes de trabajo (por la poca demanda de mano de obra en tierras destinadas

a la ganadería extensiva y por la limitada diversificación económica), sino a asegurar un electorado y una base social consolidada para proyectos políticos.

Del mismo modo, la posesión de la tierra puede estar motivada por el control de territorios estratégicos, bien sea por su dotación de recursos naturales (biodiversidad, minerales, agua, etc.) o por su ubicación geográfica (importancia geopolítica en la construcción de megaproyectos de intercomunicación, etc.), su valor no radica en su capacidad productiva, sino en su posibilidad de rentar.

Por todo lo anterior, en Colombia no se ha dado una transición completa hacia un modelo de producción capitalista. La clase terrateniente es la que tiene la posibilidad de tomar decisiones a nivel político e incidir en la asignación de recursos, pues cuenta con los medios económicos y coercitivos para asegurarse electorados y redes familiares en diversos campos que les permiten tener poder en gran parte de la institucionalidad estatal y en las relaciones comerciales. Las leyes analizadas en este estudio son sólo un ejemplo de cómo ha funcionado este esquema en Colombia desde su formación como país.

### **3.2. El conflicto armado y el campo colombiano**

La complejidad y duración del conflicto armado colombiano lo hace uno de los temas de mayor relevancia en el panorama nacional. Para el presente estudio, se abordará de forma sintética y orientada específicamente al tema político-económico en cuestión. En particular, es relevante comprender cómo el conflicto armado tiene como origen, pero a la vez perpetúa, la desigualdad en la estructura agraria y la exclusión de los ciudadanos rurales.

#### ***3.2.1. El campo como escenario del conflicto***

El campo colombiano ha vivido en el último siglo un conflicto rural mayor. Este se considera como la articulación de dos problemáticas: el conflicto agrario y el conflicto armado interno (PNUD 2011, 186). El conflicto agrario es ocasionado por la estructura de la tierra antes descrita con alta desigualdad de la propiedad, poca tecnificación y una sociedad con características semi-feudales. Por su parte el conflicto armado interno se origina en las condiciones del conflicto agrario pero ha degenerado en un la lucha violenta

entre diferentes actores armados teniendo como principal escenario las zonas rurales colombianas.

Las guerrillas colombianas tuvieron su origen hace más de medio siglo y son el resultado de guerras partidistas previas y de la histórica segregación y abandono de las zonas rurales colombianas, en especial las zonas de frontera. Por ello, las reivindicaciones políticas y la base social de estos grupos armados están altamente relacionadas con el acceso a la tierra, los derechos de los colonos y el control del territorio rural.

Sin embargo al convertirse en un conflicto de larga duración los actores armados han aumentado, así como los móviles de su accionar. Las guerrillas que continúan en operación actualmente son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC y el Ejército de Liberación Nacional – ELN. A ellas se suman grupos contrainsurgentes que constituyeron el paramilitarismo, organizaciones de delincuencia común, organizaciones narcotraficantes y las fuerzas estatales como el Ejército y la Policía. En el caso de las guerrillas, la búsqueda de financiación, el aumento del tamaño de la tropa, la expansión territorial y el desgaste propio de décadas de guerra las transformaron en grupos armados con intereses económicos como el narcotráfico, sirviendo de mercenarios a otro tipo de intereses y desarrollando acciones de guerra que ampliamente violan el derecho internacional humanitario como las minas antipersona y el ataque a civiles.

Actualmente la guerra ha llegado a un nivel de degradación en que todos estos actores se confrontan o realizan alianzas de acuerdo a intereses económicos y estrategias militares, al punto en que es común el “cambio de bando” por parte de la tropa y los mandos medios.

Además de esta relación entre el origen de la guerra y la tierra, las zonas rurales han sido el principal escenario del conflicto. La gran mayoría del accionar de los actores armados ocurre y ha ocurrido en las zonas rurales, por ello las y los habitantes rurales son quienes más han sufrido las consecuencias de más de medio siglo de guerra. Casi la totalidad de los tres y medio millones de desplazados provienen de las zonas rurales y son sus predios los que han sido usurpados para acentuar la concentración de la tierra. Esto se debe entre otras cosas que los principales recursos que están en juego en el conflicto armado son los rurales: minería, ganadería, agricultura, cultivos de uso ilícito y sus mecanismos de transporte, etc. Además, no se debe olvidar que el grueso de la tropa de todos los actores armados son jóvenes urbanos y principalmente rurales de escasos



recursos, que van a la guerra algunas veces coaccionados directamente y otras por falta de oportunidades.

### ***3.2.2. La vinculación del narcotráfico y los actores armados***

Entre los ochentas y noventas devino el debilitamiento y fragmentación de los dos principales carteles de la droga: el de Cali y el de Medellín. Especialmente en los períodos presidenciales de Gaviria (1990-1994) y Samper (1994-1998) hubo un cambio en la correlación de fuerzas y la estructura interna de producción, comercialización y distribución de narcóticos. Desde ese momento en las zonas productoras fueron las guerrillas y los paramilitares quienes se disputaron el control territorial, mientras que el transporte nacional quedó a cargo de pequeñas fracciones de los antiguos carteles y la mayor parte de la comercialización quedó en manos de carteles internacionales, especialmente mexicanos.

Después de la eliminación de los dos grandes carteles del narcotráfico, las FARC se vieron favorecidas para entrar en el negocio. Su vinculación comenzó lentamente y con el cobro de un porcentaje de la producción para permitir el cultivo de la planta de coca. Gradualmente se fueron vinculando en todos procesos hasta que este negocio se convirtió en un aspecto fundamental para su control territorial y financiamiento económico. El poder económico obtenido por los grupos armados irregulares a partir del control de las zonas de producción, concentró su poder político y aumentó el interés por consolidarse en las zonas de fronteras y regiones periféricas, justamente las que posteriormente serían las más afectadas por los programas de fumigación y erradicación de cultivos de uso ilícito.

Los narcotraficantes se insertaron en el campo mediante el financiamiento de seguridad privada de los terratenientes y a través de negociaciones legales con diferentes sectores de la población: la compra a empresarios quebrados por la crisis de la agricultura.

Reyes analiza la relación directa entre la presencia paramilitar, los conflictos y la compra de tierra por narcotraficantes; y señala que este relevo de elites (narcotraficantes reemplazando terratenientes) tiende a extenderse en zonas en las que hay mayor intensidad de conflictos agrarios, acciones guerrilleras y presencia de grupos paramilitares (Reyes 2009, 35). Es decir, los paramilitares pacificaron a sangre y fuego

las zonas con conflictos sociales más álgidos y compartieron el poder o se convirtieron en la autoridad política y económica.

Según Reyes, en 1995 se registró presencia del narcotráfico en 409 municipios, cantidad correspondiente al 42% de los municipios de Colombia. Entre 1980 y 1995 se considera que los narcotraficantes han comprado entre tres y cuatro millones de hectáreas, lo que equivale al 12% de las tierras aptas para la agricultura y ganadería. Esta cifra es impresionante si se considera que en el mismo período el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) no alcanzó a entregar un millón de hectáreas a trabajadores rurales sin tierra (Machado 1998, 90).

A partir de datos del INCORA, la Contraloría General de la Nación señala que los narcotraficantes poseen el 50% de las mejores tierras, mientras que los pequeños y medianos propietarios, que corresponden al 70% de los propietarios totales, tienen el 5% con las mismas características (García 2005).

Para Reyes la compra de tierras por parte de narcotraficantes, han cambiado el problema agrario:

“En primer término, ha contribuido a elevar los índices de concentración de la propiedad en pocas manos, con el consiguiente desplazamiento de campesinos a frentes de colonización y ciudades. En segundo término, ha sobrevalorado las tierras, desestimulando con ello el ingreso de empresarios agrícolas y ganaderos al mercado. En tercer lugar, ha contribuido a la financiación de las estrategias privadas de contrainsurgencia, que buscan recuperar la seguridad por la fuerza, les disputan dominios territoriales a las guerrillas y en muchas ocasiones aterrorizan a la población rural, amentando los niveles de violencia. En cuarto término ha reforzado una tradicional pauta ineficiente de destinación de las mejores tierras del país a la ganadería, en perjuicio de la agricultura y los bosques. En muchas regiones, los narcotraficantes han sustituido a las viejas capas propietarias de la tierra y han deteriorado, todavía más, el escaso liderazgo social en las regiones afectadas” (Reyes 2009, 89).

Durante el apogeo de los grandes carteles de la droga, la inserción del narcotráfico fue más allá de los círculos de la ilegalidad. Como lo señala Reyes, estos carteles habrían financiado la campaña electoral de parlamentarios. El caso más sonado fue la candidatura presidencial de Ernesto Samper (1994 – 1998), que al parecer recibió seis millones de dólares. El proceso legal, exoneró al presidente Samper pero perdió toda legitimidad cuando se destapó el escándalo. Esta situación profundizó la inestabilidad política e institucional y generó entre otras cosas, la desconfianza de las Fuerzas Armadas en el presidente a la vez que decidieron intensificar su apoyo a la expansión paramilitar.

### **3.2.3. El paramilitarismo**

Desde la creación de las guerrillas siempre hubo pequeños grupos contrainsurgentes que buscaban atacarlos, aunque el auge de éstos se dio en los ochenta. Para 1997 se consolidó una coordinación nacional denominada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con el objetivo para expandir dominios territoriales y asumir el poder regionalmente. Las AUC realizaron acuerdos con propietarios de tierras regionales, usualmente extorsionados y secuestrados por la guerrilla, les ofrecieron protección a cambio de la financiación de nuevos grupos. Así, los comandantes antiguos reclutaban y entrenaban los nuevos bloques y jefes. Esta ejecución descentralizada dio lugar a que los cabecillas (que podían articularse al narcotráfico, la extorsión o el robo) acumularan poder individual. Este poder y autonomía económica se convirtió en dominio territorial con la posibilidad de imponer reglas y agenciar los intereses de poder (Reyes 2009, 116).

Entre los principales auspiciadores de las AUC se encuentran los ganaderos (extensivos) que veían como el precio de sus tierras disminuía, perdían ganado y su vida y bienes eran puestos en riesgo.

“La propiedad extensiva de la tierra sin seguridad estatal perdió valor y comenzó a concentrarse en manos de quienes estaban dispuestos a invertir en seguridad privada, fuera de una manera directa, agenciando la organización de grupos armados, o indirecta, pagando colaboraciones por protección” (Reyes 2009, 118)

La expansión de estos grupos fue propiciada por las Fuerzas Armadas de Colombia como forma de hacer contención y ataque contra la guerrilla y sus colaboradores a través de métodos ilegales y violatorios del derecho internacional humanitario. Lo más dramático de esta alianza es que permitió hacer una persecución sistemática a todo movimiento de izquierda, incluso a los que públicamente han rechazado la vía armada y a la guerrilla. Además, el paramilitarismo eliminó el movimiento político que surgió de la última negociación de paz con las FARC, denominado Unión Patriótica (UP), cerrando así la posibilidad de un final negociado al conflicto por más de 20 años.

Los paramilitares se apropiaron de tierras a través diferentes métodos ilegales. Algunos de ellos fueron la transferencia de títulos por coacción, la ampliación de predios “corriendo cercas” en las propiedades abandonadas por los desplazados que huían de la violencia, la titulación a testaferros y el repoblamiento con personas foráneas a la región

y afines a ellos, entre otros. Esta última estrategia fue utilizada por todos los actores armados, bien sea paramilitares, narcotraficantes o guerrillas.

Además del dominio territorial, los paramilitares se tomaron las administraciones estatales locales y regionales, a través de la cooptación y la subordinación de los políticos y funcionarios administrativos. A través de la intimidación a la población, lograban la elección de congresistas, asambleístas departamentales, concejales, alcaldes, etc., exigiendo como contraprestación “el otorgamiento de contratos, la desviación de recursos públicos y el nombramiento de personas escogidas para privatizar los beneficios de la acción estatal” (Reyes 2009, 113). Esta combinación de control militar, económico y político de las regiones le dio a los paramilitares tanto poder que como se verá, lograron trascender al nivel nacional.

#### ***3.2.4. La presidencia de Uribe y la agudización del conflicto***

Si la presidencia de César Gaviria fue emblemática para la consolidación del neoliberalismo, las de Andrés Pastrana (1998 – 2002) y Álvaro Uribe (2002 – 2006 y 2006 – 2010) lo fueron para el conflicto armado. Pastrana “ganó” la presidencia después de tener acercamientos con la guerrilla y plantear que siendo presidente era prácticamente un hecho la salida negociada al conflicto. Durante su mandato se estableció una mesa de negociación que establecía una zona sin presencia de fuerza pública donde se pudiera concentrar la guerrilla para negociar. Se llamó “zona de distensión en el Caguán” y fue ubicada en cinco municipios de una histórica zona de colonización campesina al sur del país.

Estas negociaciones fracasaron luego de varios años, y a los ojos de la opinión pública sólo sirvieron para fortalecer a la guerrilla y su consolidación en todo el país. En la siguiente campaña presidencial, el lenguaje guerrillero del candidato Álvaro Uribe Vélez fue ampliamente acogido por los electores, esperando que cumpliera su promesa de resolver el conflicto a través de una derrota armada.

Efectivamente, el régimen de Uribe arremetió contra la guerrilla mientras que en el caso de los paramilitares inició un proceso de negociación. Desde la visión de Reyes, la ofensiva militar limitó el control territorial guerrillero mientras la desmovilización oficial de los paramilitares en 2004 sólo cesó sus ataques armados a gran escala (masacres), pero “han consolidado dominaciones locales silenciosamente durante el

transcurso de las negociaciones y durante la desmovilización, y han continuado expulsando población, como lo demuestran los mapas de desplazamiento” (Reyes 2009, 136). Lo que ocurrió fue una reconfiguración de sus estructuras:

“Para ese momento, los que comenzaron como ejércitos privados contraguerrilleros habían evolucionado hasta convertirse en mafias armadas aliadas con los empresarios, políticos, alcaldes, gobernadores, congresistas y contratistas, de manera que articularon en una sola organización regional los negocios de narcotráfico, venta de protección, extorsión, asalto al tesoro público y robo de tierras de desplazados. Quienes negociaban su desmovilización habían llegado a la cima de sus ambiciones de acumulación de capital y movilizaban amplias redes de influencia sobre el Estado en las regiones, pero estaban doblemente amenazados por su condición de narcotraficantes y de señores de la guerra” (Reyes 2009, 137)

Uribe fue el candidato y presidente de los grandes poseedores de tierras rurales. Hace parte de una familia poseedora de grandes fincas ganaderas y como gobernador de uno de los departamentos del país, apoyó la defensa de los terratenientes a través de la creación de policías ciudadanas que tiempo después fueron relacionadas con las AUC.

Por ello, desde la candidatura de Uribe, se han señalado sus vínculos con el narcotráfico y los paramilitares, aunque ninguna de las investigaciones oficiales ha llegado a un fallo. Por ello, como se expondrá más adelante, la política de desarrollo rural de Uribe tiene un claro sesgo hacia las grandes propiedades rurales en detrimento de la agricultura familiar.

### ***3.2.5. Desplazamiento forzado y despojo***

Una de las consecuencias más devastadoras del conflicto armado colombiano es el desplazamiento interno. Las cifras varían de acuerdo a la fuente pero como mínimo se calcula que hasta 2004, tres millones de colombianos tuvieron que huir de sus hogares a causa del conflicto armado, esto según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES (Las fuentes más alarmantes hablan de seis millones desplazados). Además de la crisis humanitaria que deviene con este fenómeno, en los territorios abandonados se debilitan las comunidades y su organización social y se desarrolla un proceso de apropiación ilegal de la tierra abandonada que refuerza las estructuras de poder autoritarias ya mencionadas.

La población víctima de este flagelo es casi toda de origen rural y en condiciones de vulnerabilidad. Estudios como el de Ibáñez y Querubín, *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, señalan que tanto el campesinado, como las

comunidades indígenas y los afrodescendientes han tenido que abandonar sus territorios, siendo la mayoría de ellos menores de edad. Resaltan que existe una relación estrecha entre los municipios que reportan algún acto de tipo violento (amenazas, asesinatos, masacres, hostigamientos) y el desplazamiento.

Igualmente, ratifican que hay una relación directa entre los desplazamientos y la posesión de tierra. Según la Conferencia Episcopal, el 60% de los hogares desplazados son propietarios de tierra (a esto se le sumaría los que eran tenedores, posesionarios, etc.) Las cifras muestran que el despoblamiento del territorio y la apropiación por parte de los actores armados hacen parte de una estrategia para fortalecer su control y poder territorial.

El 65% de la personas en condición de desplazamiento pertenecen a organizaciones sociales de base. Después de los abandonos las organizaciones quedan muy vulnerables para enfrentar o reivindicar derechos, una vez se han desplazado la mayoría de sus integrantes (Ibáñez 2004, 13).

Respecto a los generadores del desplazamiento, el estudio de la Conferencia Episcopal citado por Ibáñez y Querubín señala que cerca del 50% de los desplazados fueron intimidados por los paramilitares, mientras el 30% de propietarios lo fueron por la guerrilla, resaltando que ese porcentaje está en aumento. Igualmente resaltan otros agentes que generan el desplazamiento, entre ellos: esmeralderos, milicias populares, narcotráfico, organismos del Estado (DAS, Policía, Fuerzas Militares), y terratenientes.<sup>8</sup>

Este fenómeno puede ser interpretado a la luz tanto del concepto de Harvey de acumulación por desposesión, como de un rompimiento –violento- del lazo que los campesinos tienen con la tierra, como el planteado por Moore Jr. Para el primero la desposesión de tierras, saberes y modos de vida a nivel individual y social, es una estrategia de acumulación de capital. Mientras para Moore Jr., esta ruptura hace parte del proceso capitalista en el que se requiere que los terratenientes pierdan el poder sobre esta población y que estos pasen a engrosar los cinturones de miseria de las ciudades y serán siempre éstos los que paguen el coste de la modernización.

---

<sup>8</sup> Si bien todos los actores intervienen en el desplazamiento forzado, hay matices en sus acciones. Reyes señala que “muchos de los desplazamientos de la población no son forzados por la guerrilla, porque es el cultivador de coca quien se va voluntariamente detrás de los grupos guerrilleros a sembrar coca en áreas donde sea más seguro” (A. Reyes, 2009: 284). Sin embargo, para el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, el hecho de que la guerrilla ofrezca esta protección, hace que sea obligatorio que los campesinos les vendan a los precios que han estipulado, de no ser así pueden ser asesinados (A. Reyes, 2009: 284).

Esto no quiere decir que el proceso de expropiación genere posibilidades para un sistema democrático, porque no rompe con la idea de la tierra como factor estructurante de las relaciones de poder, sino que por el contrario intensifica estas relaciones en la medida que el control territorial garantiza rentas y el manejo de la mano de obra. Para cambiar esta democracia restringida se requeriría de una burguesía fuerte e independiente que disputara el poder y estableciera la tierra como un factor productivo más que de poder.

Si bien pareciese que la expulsión violenta de los campesinos se podría considerar como aquella que Moore Jr. relata que se dio en Inglaterra, antes de desarrollar una economía intensiva en capital, el caso colombiano tendría como particularidad que en general no se está apelando a una fuerte inversión en capital (excepto en el caso de las agroindustrias y de la extracción de recursos minero energéticos), sino que por el contrario consolidan el capitalismo rentista.

Esto puede evidenciar que, como lo propone Moore Jr., no solo basta con una apuesta tecnológica para la modernización, sino que se requiere una ruptura con las viejas elites, lo que claramente no ocurre en Colombia, donde simplemente cambian generacionalmente y en el grado de violencia con el que ejercen su poder. Al mismo tiempo, se fortalecen los roles e importancia de las multinacionales en la acumulación de riqueza y por ende se debilitan las posibilidades de redistribución económica.

### ***3.2.6. La tierra y el control político***

Para Libreros y Sarmiento el conflicto armado ha sido una forma de acumulación capitalista, la “acumulación por desposesión” en términos de Harvey. Para ello se ha incrementado el presupuesto de militarización estatal (especialmente en el gobierno de Uribe), el paramilitarismo (que continua operando, aunque con bajo perfil) y la desregulación financiera (que impide conocer el origen del capital que ingresa al país). En este sentido la perspectiva de Moore Jr. aclara que contar con un aparato militar fuerte y la ampliación del territorio del que se pueda extraer capital, son formas clásicas de avance en el capitalismo con democracias inestables (revoluciones desde arriba).

Asimismo Reyes considera el actual conflicto desde una perspectiva local, entendiéndolo como una lucha territorial en la que se busca la creación, consolidación y/o sustitución de control en los territorios y su población, y del acaparamiento de sus recursos estatales (si bien el autor no lo plantea como problemática prioritaria).

### **3.2.7. El conflicto y las regiones**

Fue en las zonas de frontera donde la guerrilla hizo mayor presencia. Desde allí establecieron lazos de identidad con los colonos, y se constituyeron como entes de control y comercialización de los cultivos de marihuana, coca y amapola. Mientras tanto, en las zonas de bonanza y ganadería se ubicaban para extorsionar a los productores. Reyes describe esta expansión de la siguiente manera:

“En 1985 ocupaba las regiones núcleo de la colonización campesina en todos los piedemontes de las cordilleras, y en 1990 comenzaba a actuar en las grandes regiones de ganadería extensiva de la costa atlántica y hacia el nororiente, que coincide con la geografía del petróleo, y el sur del país, incluyendo el andén del Pacífico. En el año 2000 se intensifican las acciones armadas en casi todas las regiones del país, excepto en los cinco municipios de la zona de despeje para las conversaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana. En 2005 se observa un importante repliegue geográfico desde el norte hacia el sur del país y del occidente hacia el oriente. Este repliegue es un resultado claro de la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe, que forzó a las FARC a concentrarse en zonas de refugio, que coinciden con áreas de cultivos ilícitos y rutas de exportación de drogas, y a una casi completa atomización de los frentes guerrilleros” (Reyes 2009, 35)

Además de la relación entre los paramilitares y el acaparamiento de tierras, se dieron otras relaciones con la economía local. Las estructuras de poder regionales tuvieron cambios importantes, en algunos casos la apropiación de tierras fortaleció a terratenientes en descenso, en otros casos generó nuevas capas de terratenientes (paramilitares y narcotraficantes).

En zonas con poco desarrollo de las industrias o agroindustrias, donde el Empleo Rural No Agrícola – ERNA y la informalidad son la principal fuente de trabajo, estas precarias fuentes de ingresos fueron cooptadas por exparamilitares (mandos medios o bajos). El control de actividades como el mototaxismo, el crédito gota a gota y la extorsión a los pequeños comercios les permitieron continuar con el control territorial de la población y el lavado de dinero (Reyes 2009). Cabe resaltar que existen diferencias importantes entre las regiones, pero en todas tiende a prevalecer un control autoritario y represivo.

Otro componente del conflicto y la vida en las regiones es el debilitamiento sistemático de la organización social de base rural (campesina, indígena y afrodescendiente). La eliminación de forma física mediante la intimidación y el asesinato



se convierte en una herramienta necesaria para mantener un control de la población e impedir su participación en las decisiones políticas del país.

Machado señala que en 85% de los municipios en los que se presentan más de 10 violaciones graves de derechos humanos, hay presencia de grupos paramilitares. Para él esta es una prueba de que “la presencia paramilitar es el factor crítico que precipita la impunidad en la violación a los derechos humanos y abre la puerta a otros violadores o institucionales o privados. La organización de escuadrones de la muerte colectiviza y vuelve anónimo el crimen, y tiende un manto de impunidad bajo el cual se amparan todos los que quieren esconder la autoría de los hechos. Otra asociación significativa ocurre en los municipios donde hay movilizaciones sociales, lo cual refuerza el argumento de que la guerra antisubversiva esconde también la criminalización de la protesta social” (Machado, Absalón (Comp) 1994, 69).

El control físico implica un control político en la medida en que cierra la posibilidad de que accedan a este espacio. Se ahogan las posibilidades de la democracia y de los movimientos campesinos, se cierran las vías de hecho, tanto política como físicamente, y las vías políticas formales. Adicionalmente el contacto que puede tener la guerrilla con los colonos y sus formas de producción y de vida diferentes no occidentales, que tiene que ver más con la ausencia de presencia del Estado en las regiones más apartadas que con una relación realmente consolidada, es asociado a condiciones de atraso (desde la dicotomía atraso vs progreso), por lo que se perpetúa la brecha de diálogo social entre ellos y el resto del país.

“esto significa que los conflictos sociales de cada región donde hay movilización social están fundamentalmente imbricados o interferidos por la violencia cruzada entre actores armados. El resultado ha sido incesante eliminación física de líderes, que ha reducido los niveles de organización popular, ha tornado impotente al Estado, ha impedido efectuar reformas sociales distributivas y ha hecho retroceder el proceso de democratización política a favor del dominio territorial de bandas armadas de distinta orientación” (Machado, Absalón (Comp) 1994, 52).

Todo esto hace parte de una estrategia conjunta de expansión de la gran propiedad y la transición de esta hacia el monocultivo y la agroindustria. Según las visiones de Sarmiento y Libreros, y Reyes el conflicto es una forma de control territorial necesaria y funcional a un modelo de desarrollo que requiere grandes extensiones de tierra para los cultivos (monocultivos) con potencial agroexportador o para el sector minero energético.

No obstante, el análisis de Sarmiento y Libreros considera que los agentes que dinamizan este proceso, por medios violentos, son homogéneos y son los mismos que lo hacen a nivel político. Pero como lo señala Moore Jr., en el mantenimiento e imposición de un orden estructural se requieren de alianzas, que dependen del poder y de lo que cada agente puede ofrecer (Moore 1991, 343), especialmente si se considera la diversidad de grupos con poder armado, con intereses particulares y la posibilidad de un rápido cambio de los mandos.

Las diferentes formas de apropiación masiva de tierras y el conflicto armado han generado cambios en la estructura económica y de poder. Si bien la desigualdad es una constante, si se ha dado un proceso de reconfiguración de las elites, con una depuración originada en sí mismas o a través de alianzas. Estas alianzas además de tener un impacto directo en los territorios rurales, van a tener una incidencia real en la política nacional y el apartado estatal, promoviendo legislación y políticas públicas que les favorezcan.

## **Capítulo cuarto**

### **Legislación rural: La legitimación del modelo**

En este capítulo, se busca examinar el proceso y contenido de las leyes, relacionándolo con agentes específicos del campo legislativo (representantes del Congreso), y con la posición que ocupan en la estructura de poder político. Para la caracterización del proceso de aprobación de las leyes las fuentes de información son las gacetas de la Cámara y Senado documentos oficiales en los que quedan consignados las modificaciones del articulado y los argumentos expuestos por los parlamentarios. El perfil de los parlamentarios se construye a partir de fuentes periodísticas porque permiten contar con información contemporánea y específica sobre ellos.

#### **3.3. Los procesos de aprobación de las leyes**

El entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias es quien, el 24 de Julio de 2006, radica en el Senado la primera versión del Proyecto de Ley del Estatuto Rural, la Ley 030 de 2006.

Según las gacetas, el proyecto siguió el mecanismo regular para convertirse en ley luego de un proceso de socialización a través de audiencias públicas en las que se invitaron organizaciones campesinas, indígenas, y sindicales, representantes de la academia y de los gremios y la Procuraduría Delegada para Asuntos Indígenas. Posteriormente cursó los dos debates en la Cámara, pasó los otros dos debates en el Senado, luego la conciliación, y fue sancionado como ley el 25 de julio de 2007 (Ley 1152 de 2007) (Espectador 2009).

Por su parte el proyecto de Ley 024 de 2006 Agro Ingreso Seguro (AIS) también fue radicado por el ministro, el 23 de agosto de 2006. Al igual que en el EDR, se realizaron audiencias públicas, en este caso tres. El 9 de abril de 2007, tras dos debates en la Cámara y dos en el Senado fue aprobado como la Ley 1133 de 2007. El objetivo de la ley era crear un programa que le permitiera al campo colombiano “enfrentar el reto de la internacionalización de la economía”.

### ***3.3.1. La visión de las leyes***

El Estatuto de Desarrollo Rural (EDR) tiene un esquema de pensamiento dicotómico, que busca pasar del “atraso” a la “modernidad” y de la “pobreza” a la “riqueza.” Para ello el estatuto se vale de la planeación (ordenamiento territorial), la asignación eficiente de recursos por parte del Estado, y la reorganización de las instituciones, es decir, sigue al pie de la letra los mecanismos descritos por Escobar como propios del enfoque de desarrollo moderno.

Tanto el EDR como el programa AIS buscaban “modernizar” el campo colombiano y hacerlo capaz de competir en el marco mundial actual:

“se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en coordinación con las instituciones del orden territorial (Colombia 2007)”.

Esta modernización está ligada al crecimiento económico, como se manifiesta en la exposición de motivos:

“El crecimiento económico es el fundamento de la generación de ingresos y el desarrollo social. Tenemos la convicción de que para lograr que la economía crezca, es necesario encontrar nuevos mercados para nuestros productos. La economía colombiana requiere exportar y recibir como contraprestación recursos generados en otras economías que apalanquen la expansión doméstica (República de Colombia 2006, 2)”.

Este discurso hace parte de la visión lineal del desarrollo descrita por Escobar, aquella en la que el crecimiento económico se traduce automáticamente en mejoramiento general de las condiciones sociales de la población. Para el gobierno nacional, como proponente de la ley a través del ministro de agricultura, el campo debe convertirse en un generador de divisas para que este capital se convierta en el ahorro que apalanque el desarrollo del país y sea el polo que atraiga la inversión económica que dé lugar a un dinamismo nacional.

Innumerables estudiosos del desarrollo rural han señalado la importancia de comprender la complejidad de lo rural para abordarlo más allá de lo netamente económico, reconociendo el papel que cumplen los territorios rurales en términos de seguridad alimentaria, servicios medio ambientales, generación de empleo, provisión de bienes y servicios y crecimiento demográfico y desarrollo de las ciudades, entre otros. Asimismo, el bienestar de los habitantes rurales no parece estar en este discurso más allá de referencias al “desarrollo social”, pareciese que de fondo se encuentra la idea de goteo

que propone el modelo neoliberal, en el que después del crecimiento es seguro una distribución de estos beneficios a la totalidad de población. No obstante, este goteo en la práctica ha demostrado ser inútil y casi inexistente.

Sin hacer una clasificación o priorización entre modelos de producción como la agroindustria, la agricultura familiar o la ganadería extensiva, el programa AIS buscaba ofrecer subsidios y asignarlos con criterios técnicos. Los requisitos para acceder tanto a los subsidios de AIS como para el mejoramiento de tierras que propone el EDR implican una serie de conocimientos que escapan del alcance de los campesinos y que así reproducen su exclusión. Como lo diría Escobar, la técnica se convierte en un factor de aparente neutralidad, pero en realidad es un factor que esconde la desigualdad que mantiene.

Siguiendo esta premisa, el representante Dussan tiene una idea específica de lo necesita el campesinado, y señala cómo esta población ha sido abandonada, reconociendo su difícil situación, pero también sostiene que ofrecerles apoyo no se trata de darles cosas sino de

“avanzar en el concepto de empresarización del campesinado colombiano y allí por qué no hablar de qué debemos incluir a las comunidades afrocolombianas, a las comunidades indígenas y, en general, a los pequeños agricultores de Colombia” (República de Colombia 2006, 12).

Desde esta visión los campesinos, afrocolombianos e indígenas deben transitar hacia un modelo de producción occidental capitalista: la empresa. Es decir, el “desarrollo” se genera garantizando entradas de divisas y fortaleciendo a los grandes productores más económicos y rentables que los pequeños, mientras que a estos se les convoca a “imitar” el modelo de los grandes productores como mecanismo para mejorar sus condiciones.

Esto a su vez está relacionado con la idea de un orden natural de pocos propietarios y muchos obreros, para garantizar un uso racional del suelo y altas productividades. Esto es lo que Harvey plantea como destrucción creativa, en la que la acumulación del capital requiere que constantemente se estén destruyendo los modos de producción locales y que no están articulados a la extracción de capital, para ser reemplazados por aquellos que vuelvan a hacer rentable la explotación y dominación de dichos territorios para el capital trasnacional.

### **3.3.2. Invisibilización de la exclusión e inequidad**

Por otra parte, se mantienen intactos rasgos de la visión modernizante, por una parte se omiten la existencia y efectos de la inequidad del sistema productivo rural colombiano y hacen parecer universales interés que son particulares. Ni la exposición de motivos ni el articulado señalan la inequidad que afecta todo tipo de producción en la agricultura colombiana, sólo se hace referencia a las diferencias entre la nacional y las de otros países, considerando el aparato productivo como unificado y homogéneo.

El Senador Dussan lo ejemplifica en una de sus intervenciones en la discusión sobre AIS:

“El tema del sector agropecuario es fundamental en el desarrollo de nuestras regiones, pero es uno de esos proyectos que encontramos positivos para todos y que no le encontraríamos sentido a que hubiera una oposición, a que se estén garantizando unos cuantiosos recursos, que históricamente no se le habían garantizado al sector agropecuario, específicamente para los productores de este sector fundamental” (República de Colombia 2006, 12).

En el fragmento se puede identificar que se presenta “el sector agropecuario” como único y neutral, como abandonado por las políticas del Estado, en el que se invisibiliza su heterogeneidad y cómo algunos sectores de éste han recibido recursos estatales.

Además, mediante este modelo se desconoce la rentabilidad de la pequeña propiedad rural (típica del campesinado, los indígenas y los afrocolombianos) y los beneficios en términos de eficiencia social, desarrollo humano y estabilidad que este tipo de producción brinda (A. Berry 2010).

En este sentido, las dos leyes y el modelo de desarrollo propuesto promovían territorios rurales proletarizados, en detrimento de la pequeña y mediana propiedad, que han demostrado ser mecanismos eficaces para el desarrollo humano y la equidad en el campo (la llamada vía *Farmer*). En el artículo décimo de AIS se puede evidenciar ello:

“Créase el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, con el objeto de apoyar y desarrollar iniciativas productivas preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, dando prioridad a proyectos productivos agroindustriales. El Gobierno Nacional podrá transferir recursos a este Fondo, del Programa Agro Ingreso Seguro creado en la presente Ley, como capital semilla para su operación” (Congreso de la República 2007).

Se plantea la prioridad a los proyectos agroindustriales “en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada” refiriéndose a aquellos como lugares inhabitados y por lo tanto en los que no hay producción, cuando en realidad son aquellos que se han articulado precariamente a la extracción de excedente mundial. Es decir, no se plantean articulaciones de estas formas de producción que se han desarrollado en condiciones excluyentes, con la mayor vulnerabilidad de la población al no contar con la garantía mínima de sus derechos por parte del Estado como vivienda, alimentación, educación, servicios públicos, entre otros; sino que se plantea su destrucción creativa (en términos de Harvey), dando paso a los complejos agroindustriales, que tiene capacidad de control del territorio y la población.

Estos grandes proyectos serían una forma de desarrollar la economía de enclave extrayendo las riquezas mientras se domina el territorio, como lo analiza Serje. El Estado ofrece a los nuevos inversionistas ventajas para acercarse a “ayudar” a estas regiones, cuando en verdad facilita las condiciones para la extracción de riqueza sin la integración de la población a un Estado de derecho, con acceso y garantía de condiciones de vida digna y ciudadanía plena

La solución a la condición de vulnerabilidad de los habitantes de estas regiones sería emplearse en los nuevos enclaves, dándole demasiado crédito a los beneficios que pueda traer la agroindustria pero además pretendiendo resolver problemas sociales por mecanismos económicos. Esta propuesta, además de ser un modelo de desarrollo rural poco aconsejable, reproduce las desigualdades y conflictos sociales de las zonas más pobres del país.

### ***3.3.3. Reconversión productiva***

De la misma forma que el EDR, la AIS plantea la reconversión productiva. En el artículo tercero se señala:

“El programa “Agro, Ingreso Seguro” tendrá dos componentes, el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte el componente de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario” (Congreso de la República 2007).

La reconversión está asociada a la idea de ventajas comparativas, más que ventajas competitivas. Las primeras están relacionadas con la reducción de costos de producción basándose en características agroecológicas de zona o de producción (entre ellas el valor de la mano de obra), mientras las segundas se refieren a la generación de valor agregado a través del mejoramiento de los procesos tecnológicos asociados al renglón productivo en mención. Por lo tanto estas medidas estarían cercanas al modelo de modernización desde arriba que planteo Moore Jr. en tanto opta por ingresar al capitalismo con un modelo de producción intensivo en mano de obra, más que en capital.

Si bien se señala un fortalecimiento de la competitividad a través del subsidio de AIS, los mejoramientos tendrían un alcance restringido. Por una parte, en tanto el objetivo es el mercado internacional, por lo tanto la competitividad estaría en función de posicionarse en éste, segundo porque sólo el 3,6% del territorio colombiano es mecanizable, lo que implica pensar la competitividad en términos diferentes de la maquinaria que se han generado en Europa y Norteamérica, haciendo que estas iniciativas requieran un fuerte apoyo estatal. Así una inversión en términos de capital estaría dirigida a incentivar el uso de tierra improductiva y desarrollar sistema de investigación y transferencia de ciencia y tecnología para la producción rural.

La ley de AIS tampoco especifica renglones productivos a los que va dirigida o focalizada, por lo que la dinámica del mercado será la que decida. Esto significa que un mercado imperfecto en su funcionamiento y con agentes capaces de cooptar al Estado, será el que decida cómo se asignarán los recursos. En palabras del viceministro en la plenaria de la Cámara

“Luego no tendría ningún sentido, siendo los productos agropecuarios tan variables, tan dinámicos, uno inflexibilizar la ley, diciendo que tiene que ser el arroz o que tiene que ser el maíz, X o Y producto, porque la coyuntura puede cambiar dramáticamente” (Republica de Colombia 2006).

Es decir, el programa no busca ser pilar de temas tan importantes como la soberanía alimentaria, la apuesta a la generación de empleo rural digno y diversificado, sino que estos aspectos son secundarios y están en función de los dictados del mercado internacional, del volátil capital financiero.

El programa AIS se plantea de carácter nacional pero no universal, lo que significa que los subsidios se otorgan de “manera selectiva (...) siendo potestad del Gobierno Nacional, seleccionar de una manera objetiva, el sector que se beneficiará con el apoyo



económico directo o incentivo y el valor de los mismos” (Congreso de la República 2007). De esta manera, al no haber criterios específicos de selección y dejarlo a discreción de la rama ejecutiva, es posible que se disfrace de objetividad la elección de aquello que está motivado por intereses particulares, tanto del gobierno como de los congresistas, en especial en una democracia restringida (en términos de Moor Jr.) como la colombiana.

Los ponentes en el Congreso intentan hacer hegemónica la idea de que la lógica de selectividad no equivale a exclusión, ya que presentan el discurso en términos de “Colombia vs el resto del mundo”, generando una visión del campo y su aparato productivo homogéneo, por lo que favorecer a ciertos productos equivale a favorecer a todo el país. Desde la visión de Escobar este argumento discursivo busca la generación de categorías de pensamiento que naturalizan el orden existente, haciendo impensable apostarle a productos y otros sistemas de producción que son más benéficos en términos de generación de empleo, sostenibilidad ambiental y mercado interno.

En ese sentido Novoa propone, en concordancia por lo planteado por Scott, que “El refinamiento tecnocrático de los gobiernos ha convertido el campo en un lugar indiferenciado y homogéneo, una inmensa dotación de recursos susceptibles de comercializarse en el mercado externo” (Moncayo 2008, 47). Esta homogenización debe ser entendida en términos culturales y sociales, legitimada en el discurso de la reconfiguración de intereses estratégicos para la “nación”.

Este argumento permite enfatizar en la importancia de internacionalizar la economía nacional adaptándola a la política económica mundial. El programa AIS está “destinado a proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos” (Congreso de la República 2007). Es decir, se reconoce que el mercado internacional cuenta con distorsiones, pero, la propuesta para enfrentarlos es apenas un programa de subsidios. En otras palabras a un problema estructural se le da una solución temporal y sectorizada.

En conclusión, la prioridad de la producción para un mercado internacional marca los imaginarios y discursos que se construyen sobre el territorio y población colombiana, en la que priman por una parte el territorio como espacio vacío, siempre disponible a la intervención dirigida por el Estado o el mercado; los habitantes rurales como fuerza laboral dispuesta, apta y ávida de vincularse salarialmente a los proyectos; la visión del

país y sus estructuras productivas como homogéneas estableciendo que las ayudas sectoriales finalmente beneficiaran a todos.

#### ***3.3.4. Adecuación del modelo productivo***

En general, las políticas del régimen uribista buscaban dar continuidad a las políticas neoliberales implantadas en Colombia desde la décadas de los noventas. En el caso de las zonas rurales, era prioritario para este gobierno solucionar tres inconvenientes que no permitían la consolidación de este modelo: la normalización del orden público (reducción o eliminación de la conflictividad), la construcción de un marco institucional favorable y la organización y conectividad del territorio en función de la extracción de riqueza. El primer aspecto es abordado a través de la política de seguridad democrática previamente descrita, mientras que el segundo, en el caso de las zonas rurales, es uno de los objetivos del EDR.

En este sentido, se apuntaría a efectuar una reorganización de la sociedad en términos de establecer “de forma clara y simplificada” la ubicación de los principales, más importantes, y estratégicos recursos naturales; las posibilidades de inversión y por tanto el desarrollo de actividades productivas; y el control del accionar de los actores (Scott 1998, 5 - 6). Este parece ser el objetivo final tanto del EDR como del programa AIS.

Para lograr estas transformaciones, el régimen uribista propone una reforma del Estado. Esta reforma “implica también la reorganización de los mecanismos necesarios para la represión y disciplinamiento social y político (...) el giro implica el tránsito de la ‘guerra sucia’ hacia la normalización de la excepción” (Palacio, Germán (Comp) 1989, 92). Siguiendo esta concepción de “ordenamiento”, la política de “seguridad democrática” se propuso controlar a sangre y fuego todas las regiones del país, sin importar las consecuencias de la intensificación de la guerra.

El EDR se planteó como la intervención posterior a esta arremetida militar de la “seguridad democrática” y el denominado “Plan Patriota”, que priorizó regiones para la ofensiva contra la guerrilla. Es por ello que esta legislación priorizó áreas de colonización campesina y mayor presencia de las FARC como lo es la zona selvática del sur país. Dentro de la iniciativa que buscaba elaborar:

“un documento que se denominará “Desarrollo Agroindustrial Sostenible de la Región Sur de Colombia”, el cual tendrá como base la promoción del desarrollo empresarial y el crecimiento social de la región, lo que permitirá la inserción de manera satisfactoria,

articulada y sostenible a los departamentos dentro del sistema económico nacional, teniendo en cuenta los lineamientos dados por el Gobierno sobre las políticas de empleo y aprovechamiento de los recursos propios de cada región. Con lo anterior, se busca reorientar los sectores agroindustriales de cada uno de los departamentos volviéndolos competitivos y de alta calidad, y por otro lado, bajar los índices de desempleo y violencia que afectan la región” (Congreso de la República 2007).

La creación de las *Zonas de desarrollo empresarial, consagrada en el artículo 21* implica que el gobierno nacional detecte zonas y recursos de interés estratégico y a la vez ajuste los actores que considera productivos en ese espacio. Este proceso requiere métodos altamente represivos, como ha sido otras zonas que cumplen las mismas funciones de facto como es el caso del departamento del Chocó, en el que la industria de palma ha generado el desplazamiento de las comunidades afro-colombianas de sus territorios colectivos oficialmente reconocidos por la Constitución del 91 pero en la práctica totalmente irrespetados.

Las *Zonas de desarrollo empresarial* en el EDR que se entienden como baldíos de la nación que pueden ser titulados a privados en grandes extensiones con el objetivo de aumentar la productividad, rompen con la regulación previa que destinaba los baldíos a trabajadores rurales sin tierra y que no permitía la acumulación de los mismos. Lo que propone esta ley es no titular los baldíos como tal sino el derecho a su uso, como lo explica la enmienda propuesta por la representante Polanco, señala: “En ningún caso los contratos transferirán o titularán la propiedad del baldío” ( República de Colombia 2006).

Esto plantea una diferenciación supuestamente técnica pero en la práctica irrelevante entre “la propiedad del baldío” y el “derecho a utilizarlo”. Bajo todo concepto los grandes empresarios dispondrían del terreno durante varias décadas y no tendrían que pagar ningún tipo de arrendamiento sobre el mismo. Quizás la única excepción es que en caso de no utilizarlo tendrían que regresarlo a la nación, como quedó en la ley aprobada: “En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones durante la vigencia del contrato dará lugar a la declaratoria de caducidad y a la recuperación de los terrenos baldíos” (Congreso de la República 2007). Por lo tanto el EDR no se preocupa por la concentración de la tierra siempre y cuando esta sea usufructuada reforzando la idea de modernizar el modelo económico sin alterar las relaciones de poder.

Además, este proceso de homogenización del paisaje a través de las agroindustrias es parte de lo que el hipermodernismo planeado que Scott plantea. El EDR promovería “una reorganización y simplificación de la flora (...) para facilitar el cálculo de la

productividad por área y tener más clara la fuerza de trabajo necesaria para la producción” (Scott 1998, 2), a través de mecanismos como “Promover el desarrollo agroindustrial del país apoyando la creación de cadenas agroindustriales, clusters y complejos agroindustriales” (Congreso de la República 2007).

Es por ello que argumentos como el “ordenamiento territorial” consolidan la idea de la ejecución de políticas basadas en argumentos técnicos. La idea de administrar los usos de las zonas de acuerdo a variables técnicas y científicas para su mejor aprovechamiento, es sin duda una herramienta para el desarrollo. Sin embargo la planeación y el ordenamiento territorial propuesto por el EDR y AIS buscan una interpretación selectiva de la realidad, como lo analiza Scott.

Sin embargo, no sólo estos mecanismos de planeación se constituyen como herramientas de exclusión, otros procesos supuestamente técnicos pueden hacer lo mismo como los procesos de selección de los beneficiarios de los subsidios y los beneficios de los programas. La focalización de los recursos puede ocultar decisiones políticas para favorecer a ciertos sectores basándose en supuestos argumentos técnicos.

Para acceder a los beneficios del EDR y AIS el campesino o agroempresario debe presentar proyectos con requerimientos casi imposibles de conseguir para el primero. Entre las obligaciones para acceder están: presentar diseños técnicos sobre obras de riego, drenaje y protección contra inundaciones; contar con informes sobre la calidad de suelos, la disponibilidad de aguas y la topografía del terreno, conocimientos exactos sobre las tecnologías de producción y la ubicación geográfica, el costo de adecuación por hectárea y las condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios y forestales de la región, entre otros (Congreso de la República 2007).

Este fortalecimiento de las formas capitalistas y productivistas debilita formas precapitalistas como ciertas prácticas del campesinado, de acuerdo con Machado:

“el modelo de las políticas ha manejado la idea implícita de que los pequeños productores o las economías campesinas, no compiten en el proceso de globalización, y por lo tanto no tiene sentido desde el punto de vista de la eficacia del gasto público, destinar recursos públicos para su sostenimiento y desarrollo” (Machado, Absalón 2002, 76).

En esta medida desconoce el rol multifuncional de la agricultura y las externalidades positivas que genera la pequeña y mediana producción. Como lo señala Grinspun, entre ellas se encuentran: la generación de empleo y de alimentos de primera necesidad, garantizar la diversidad biológica y social, la prevención de migraciones

masivas a la ciudad, generación de empleo rural diversificado, y el aumento del poder adquisitivo de los sectores pobres (Grinspun 2008, 66).

Además, esta visión de desarrollo busca “cambiar hábitos de trabajo, patrones de vida, conductas morales y visiones del mundo” (Scott 1998, 5). Esto se hace evidente en el EDR en tanto: primero, se privilegian cultivos de tardío rendimiento que requieren contar con una fuerte inversión de capital y una planeación compleja, generando que los campesinos se integren al modelo a través de la venta de su fuerza de trabajo y no de la explotación de su unidad productiva (proletarización del campesinado). Segundo, al permitir que las empresas en las zonas de desarrollo empresarial puedan titular tierra ilimitadamente mientras los campesinos, las reservas indígenas y grupos étnicos no lo pueden hacer. Tercero, al brindar subsidios y ayudas bajo supuestos criterios técnicos que excluyen a gran parte de la población.

Por otra parte, ambas iniciativas buscan compensar su discurso socialmente excluyente con una preocupación en términos de impactos ambientales en tanto buscan promover:

“producción sustentable, conservando, el equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de producción por medio de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia” (República de Colombia 2006, 7)<sup>9</sup>.

El congresista Polanco propone que debe eliminarse la frase “la ocupación y aprovechamiento deberán someterse además a las prescripciones que establezca el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables” (República de Colombia 2006, 10). No obstante dicha modificación no se acoge en la ley final.

Así, aunque en principio esto pueda ser un elemento de protección al medio ambiente, nuevamente su ejecución queda al criterio del ejecutivo. En ocasiones anteriores cuando se ha dejado al criterio del Ministerio de Ambiente este tipo de regulaciones, ha dado lugar a corrupción, además de generar un conflicto socio-ambiental pues la forma como las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas habitan y aprovechan los recursos será evaluada por entidades estatales occidentales de acuerdo con los criterios de competitividad para el mercado internacional. En cambio, proposiciones más directas y efectivas como hacer explícita la exigencia de la generación y transferencia

---

<sup>9</sup> El Subrayado hace referencia a la modificación propuesta.

de tecnología limpia, hechas también por el congresista Polanco, fueron descartadas siendo “considerada innecesaria”.

Como lo señala Serje, la sustentabilidad comienza a ser el nuevo estandarte del discurso del establecimiento. Sin embargo se concibe la naturaleza como una fuente de recursos naturales desconociendo cualquier perspectiva socio-ambiental. En esta medida se considera que las reservas ambientales deben tener el mínimo o ninguna intervención humana, y quienes pueden regular esto son las entidades modernas.

Tanto el EDR como la ley de AIS buscan transformaciones modernizantes del modelo productivo sin que ello implique un cambio real en la estructura productiva y sus condiciones de inequidad social y territorial. Las Zonas de Desarrollo Empresarial son un ejemplo de ello, en tanto justifican la asignación de recursos valiosos del Estado (baldíos) para privados con gran capacidad económica. Por su parte el discurso semiambientalista es usado para homogenizar las regiones y legitimar la iniciativa misma.

### ***3.3.5. La institucionalidad hipermodernista***

Tanto el EDR como el AIS priorizan la participación del mercado dentro de la planeación y la ejecución de la política pública. Sin embargo este se presenta como “sociedad civil organizada” y parte del “Sistema Nacional de Desarrollo Rural, integrado por los organismos y entidades del sector central, descentralizado, territorial, y por organismos de carácter privado que realicen actividades relacionadas con los objetivos señalados” (Congreso de la República 2007).

En principio esto podría dar lugar a la participación ciudadana y potenciar los recursos del Estado al invertirlos en esfuerzos mancomunados con el sector privado. Sin embargo, en un Estado tan débil como el colombiano, este tipo de iniciativa en realidad se convierte en una fuente de poder para los grandes capitales y da lugar a la inequitativa malversación de fondos. Además, específicamente en el sector agropecuario colombiano, sólo las élites regionales pueden incidir o entrar en diálogo con la política pública debido a la ausencia de representación de la mayoría de habitantes rurales en el sistema político formal.

En este sentido, el modelo planteado coincide con el concepto de hipermodernismo que plantea Scott. La modernización del modelo productivo no implica un cambio en la estructura social pues obedece a intereses particulares:

“la visión del hipermodernismo es cerrada y obedece a intereses de las élites, Y aunque se promueve la industrialización y la tecnología toda esta debe estar al servicio de mejorar y hacer más sólida la situación de las élites mismas” (Scott 1998, 99).

Bajo esta premisa se legitima la relación público-privada como el ideal de progresos: “[El EDR] abordará la ruralidad a partir de un enfoque integral [...] para tal efecto garantizará la estrecha coordinación, cooperación, concurrencia y subsidiariedad de los diversos organismos y entidades del Estado, del sector central, descentralización y territorial, y del sector privado” (Congreso de la República 2007).

En el caso de AIS se argumenta la importancia de las alianzas público privadas como métodos capaces de “multiplicar” los esfuerzos del Estado. Por el contrario, no se identifica como un problema el hecho de que no se priorizan renglones y por lo tanto aquellos que tengan mayor capital o *lobby* recibirán más de estos “esfuerzos multiplicados”:

“El diseño de este componente busca de una manera eficiente, apalancar recursos privados mediante incentivos públicos, que permitan generar inversiones y así multiplicar el esfuerzo del Fisco en cada subprograma. Es importante señalar que dado que los apoyos para la competitividad serán transversales y podrán ser utilizados en todos los renglones productivos del país, este componente se convierte en la piedra angular para aumentar la competitividad tanto en los productos que tienen que competir en el mercado interno, como en los productos que tienen potencial exportador, de acuerdo con la visión plasmada en la agenda interna de productividad y competitividad y la apuesta agroexportadora” (Republica de Colombia 2006, 2).

Es así como los recursos estatales se continúan usando para intervenir al mercado de forma indirecta. Esta inversión incide en el posicionamiento de los sectores atractivos para la inversión privada lo que a su vez puede generar que se amplíen o se cierren las brechas entre tipos de productos. Un ejemplo claro es el relatado en el capítulo en el que se mencionaron las cifras que muestran el mayor interés de la inversión en los cultivos permanentes frente a los transitorios, a pesar de que estos últimos son fundamentales por producir alimentos y están asociados a la agricultura familiar.

Además, en el proyecto de ley original de AIS se planteó el Comité Intersectorial como la figura que ejecutaría el proyecto y decidiría la distribución de los recursos. Aunque finalmente este comité pasó a ser de carácter consultivo, su conformación demuestra que existe una sobre-representación de los gremios más poderosos del sector agropecuario (miembros f, g y h) y sólo un representante de los pequeños productores:

“a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá; b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público; c) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo; d) El Director General del Departamento Nacional de Planeación; e) El Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro; f) El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC; g) El presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, Fedegán; h) El Presidente de la Federación Nacional de Avicultores, FENAVI; i) Un representante de los pequeños agricultores” (Congreso de la República 2007, artículo 8).

Por otra parte estas leyes mezclan ideas de centralización y descentralización de la intervención del Estado debido a un conflicto con la aplicación del enfoque hipermodernista. Es decir, mientras se necesita de mecanismos centralizados para facilitar la expansión de su visión única de progreso y tecnificación (hipermodernismo), para legitimar las leyes también es necesario coincidir con los discursos actuales que demandan crear espacios locales de participación y planeación para legitimar las políticas públicas.

Un ejemplo de ello es la creación de un mecanismo centralista como el Consejo Nacional de Tierras, encargado de las decisiones sobre el uso de la tierra y la respuesta frente a posibles conflictos de uso. Este Consejo tendría la decisión final sobre la planeación y ubicación de las actividades productivas, sin embargo la legislación colombiana establece que cada administración local (Alcaldías y gobernaciones) debe crear su propio Plan de Ordenamiento Territorial precisamente para controlar las actividades que ocurren en su territorio. Las leyes en cuestión reconocen estos Planes y su importancia, pero a la final restringen su margen de maniobra por los recursos a los que tiene acceso y las atribuciones asignadas.

Finalmente, es relevante aclarar que las modificaciones que los legisladores hacen a los proyectos de ley del EDR y AIS son apenas cambios formales. En los debates de aprobación se ajustan presupuestos y palabras, sin que ello implique una ampliación del alcance o especificación del proceso. Los mayores cambios se hacen entorno a la posibilidad de control de la ley y por tanto de los recursos. Es así como se incluye la necesidad de establecer una línea base para evaluar la situación de los beneficiarios; la claridad de que los subsidios directos serán decrecientes; y se establecen un porcentaje para los gastos de operación. Es decir, el interés es que los recursos sean utilizados eficientemente y den un resultado sin entrar en la discusión sobre quién se vería beneficiado.



En otras palabras no se cuestiona el modelo para el cual se está preparando el campo colombiano con estas leyes, ni se establecen límites para su operación o protecciones especiales, sino que se busca que la ejecución sea efectiva. La participación se convierte en un aspecto de forma, pues se limita a la información, mientras las decisiones se continúan tomando en las mismas instancias.

Como se verá más adelante, la aprobación de estas leyes, es el resultado de una alianza entre distintos sectores que serán beneficiados directa o indirectamente por su ejecución. Esto demuestra como el régimen uribista podría leerse como un proceso de “revolución desde arriba” en la cual las élites rurales, principales beneficiadas con estas dos leyes, continúan teniendo el poder político necesario para cooptar el Estado y adaptarlo a sus intereses.

### ***3.3.6. Los pequeños productores***

Los pocos representantes de los intereses del campesinado en el congreso intentaron incluir el papel de la economía campesina en el debate y aprobación del proyecto de ley del EDR. Justamente en el debate sobre el EDR en la Cámara de representantes (que es la que incluye representantes de todas las regiones y grupos étnicos del país) se solicitó la inclusión explícita de los conceptos de seguridad alimentaria y cultivos de pan coger, así como estímulos y exenciones que favorezcan la articulación de economías campesinas o pequeños productores a la economía de las regiones.

Estas solicitudes las realizaron los senadores Pizo y Orsina, quienes ocupaban las curules destinadas a representar a las comunidades indígenas. El congresista Pizo incluso sostuvo en los debates que era evidente que la ley tenía un sesgo contra el campesinado y la producción de autosubsistencia, por lo que era fundamental reconocer estos grupos de población.

Sin embargo, el tema de los pequeños propietarios es utilizado como forma de legitimación más que como un asunto integrado a las iniciativas. Por ejemplo, en el análisis constitucional para la Ley de AIS se citan los artículos 64 y 65 según los cuales el Estado debe apoyar la producción campesina y la producción de alimentos. Sin embargo, ni el campesinado ni la seguridad alimentaria son mencionados en el articulado de la Ley 1133 y en el comité consultivo los pequeños productores sólo tienen un representante en oposición a los tres de los grandes gremios. De esta forma se desconoce

que un solo representante no hace justicia a las diferentes formas de agricultura familiar que tienen lugar en el territorio-.

En cambio la normativa utiliza el argumento de la protección de la agricultura familiar para flexibilizar la norma para los agroindustriales. En la Ley de AIS se modificó el artículo décimo para suprimir el requisito de estar a paz y salvo en el pago de impuestos, seguridad social y otros compromisos financieros argumentando que lo anterior podría excluir a los pequeños propietarios de acceder al subsidio. No obstante no se delimitó que esta excepción fuera sólo para pequeños propietarios, permitiendo a agroindustriales morosos acceder a los subsidios.

Si bien algunos de los legisladores propusieron mecanismos para sobrellevar las demás barreras de acceso que suele enfrentar el campesinado, no se estableció ningún tipo. . En el segundo debate en la Cámara se propone adicionar: “El Ministerio de Agricultura reconocerá el 20% del presupuesto anual asignado al programa “Agro Ingreso Seguro” a las comunidades campesinas y étnicas a título de compensación” (República de Colombia 2007, 23).

A lo que se responde:

“Esta adición fue negada en votación nominal por 17 a 1, por considerarse que al adicionar el texto propuesto limitaría la posibilidad de asignar recursos mayores a esas comunidades y se le limitaría al Gobierno Nacional la posibilidad de poner en marcha programas que impliquen mejoramiento de la productividad y competitividad” (República de Colombia 2007, 23).

Además, el texto final de la ley no incluyó las modificaciones planteadas en aras de fortalecer las organizaciones productivas campesinas y su participación en el proceso de ejecución de las leyes.

Un ejemplo de ello es la respuesta a la propuesta de Polanco para el artículo 51. Este congresista planteaba:

“El Incofer ejecutará directamente o mediante contratación con organizaciones campesinas, indígenas o afrocolombianas o con entidades de reconocida idoneidad previamente aceptada por los respectivos beneficiarios programas de asistencia técnica y de apoyo a la gestión empresarial rural para beneficiarios de los programas de adquisición y redistribución de tierras, constitución, saneamiento o ampliación de resguardos, adjudicación de baldíos y constitución de reservas, al comenzar dichos programas, con el fin de habilitarlos para recibir los servicios de apoyo al desarrollo rural. En ningún caso cada programa de apoyo a la gestión empresarial rural podrá tener una duración superior a dos años o el que determine el proyecto productivo” (República de Colombia 2007, 23)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El subrayado hace referencia a lo que se propone modificar

Sin embargo la respuesta es: “La proposición fue negada dado que introduce conceptos de difícil aplicación” (República de Colombia 2007, 23). Esta vaga argumentación deja a la interpretación el porqué de este rechazo. Aunque esto podría leerse como otra percepción hipermodernista donde trabajar con el campesinado sería excesivamente complicado, o se considera que estos productores no cuentan con las habilidades necesarias y su exclusión simplifica lo que de otra forma sería una “difícil aplicación”.

De igual forma ocurre al limitar la autonomía de las tierras colectivas de resguardos indígenas y de comunidades afrocolombianas en el EDR. Para que estas tierras entren dentro del nuevo modelo de desarrollo, es necesario que instituciones estatales las intervengan para: “planificar y ejecutar procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica” (Congreso de la República 2007). Esto no sólo los desconoce como autoridad y sujeto de conocimiento para el ordenamiento de su propio territorio, sino que va en contra de la autonomía otorgada constitucionalmente.

De acuerdo a lo aprobado en las visiones finales de las leyes, la dinámica de representación y acceso a modernización sería parecida a la que se desarrolló en Chile y en Ecuador, en el que las elites económicas son las beneficiadas de los recursos estatales, en nombre de intereses nacionales o por lo menos multclasistas.<sup>11</sup> Por su parte, las comunidades que habitan los territorios rurales son invisibilizadas, cerrándoles espacios de participación a la vez que sus costumbres y modelos de producción son vistos como prácticas que deben ser superadas.

### ***3.3.7. La tierra y las leyes***

Los nuevos enfoques de desarrollo rural enfatizan en el análisis del territorio más que en el de la tierra. Esta concepción integral de las zonas rurales ha permitido avanzar tanto en investigación como en política pública y ha dado visibilidad a temas fundamentales como el medio ambiente, la institucionalidad, o el Empleo Rural no Agrícola (ERNA), entre otros. Sin embargo, es imposible negar que la estructura agraria

---

<sup>11</sup> El análisis de la ejecución de AIS evidenciaría la imposición de este modelo.

y la propiedad de la tierra continúan siendo factores determinantes de la economía y las sociedades rurales.

En muchos sentidos la estructura agraria condiciona la vida de las zonas rurales. La alta concentración de la tierra suele estar asociada al capitalismo rentista, el cual además de ser ineficiente es incapaz de distribuir masivamente los beneficios del desarrollo entre los habitantes del territorio. De igual forma la tierra es un factor de poder político, por lo que su concentración sigue siendo un factor determinante para el déficit de ciudadanía de los habitantes rurales. Finalmente, la tierra puede alcanzar la categoría de un derecho para los agricultores familiares, por convertirse en un elemento fundamental para el modo de vida campesino, su cultura y su manera de usar los recursos en función de la subsistencia vital y con relación a los mercados.

Por lo tanto, la discusión sobre la propiedad de la tierra no sólo es vigente sino necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales colombianos. El poder de los terratenientes va más allá de su capacidad de contratación de personal, sino que determina las condiciones de vida de miles de personas:

“si no se los despoja de las extensas tierras de las que se han apoderado, sus jefes – presuntos narcotraficantes transformados en terratenientes – se convertirán en poderosos dirigentes territoriales, con una temible influencia local y nacional” (Sarmiento 2007, 57).

No obstante, la legislación sobre desarrollo rural en el gobierno uribista (AIS y EDR) no discute a fondo el problema de la inequitativa estructura agraria colombiana. Dentro del diagnóstico se identifica esta problemática como un factor más, dándole mayor importancia al “atraso” y la “falta de tecnificación” como razones primordiales de la difícil situación de las zonas rurales y su incapacidad de competir en mercados internacionales. Además, en la práctica se generaron mecanismos directos e indirectos que apoyan a los grandes propietarios, a la vez que se permitieron vacíos en la ley que dejan desprotegidos a campesinos y poblaciones vulnerables como los desplazados (Moncayo 2008).

En el EDR en el apartado concerniente al acceso de la propiedad de la tierra se habla de “reforma de la estructura social, por medio de procedimientos de dotación de tierras encaminados a corregir y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural.” Sin embargo el articulado no menciona una reestructuración de fondo, atacando la gran propiedad improductiva o fomentando las unidades productivas de mediano tamaño,

sino que señala que se llevará a cabo a través de “mecanismos de subsidio directo y de libre competencia, para el desarrollo de proyectos productivos rentables, y adaptados a las condiciones reales de los mercados internos y externos”. En términos de Moore, plantearía “modernizarse sin cambiar estructuras” (Moore 1991, 627).

El EDR creaba una Unidad Nacional de Tierras Rurales con la que buscaba fomentar el mercado de tierras a través de los subsidios. Este mecanismo es ineficiente por varias razones: primero porque el presupuesto asignado es incapaz de generar un impacto real en una estructura tan inequitativa; segundo porque el subsidio planteado sólo cubre una parte del costo de los predios lo cual implica ahorro o capacidad de endeudamiento que los campesinos difícilmente pueden tener; y tercero, si logran acceder al subsidio corren el riesgo de perderlas más adelante por falta de capacidad económica y de negociación:

“La ley permite enajenación parcial de las unidades agrarias familiares antes beneficiadas, lo cual es también un incentivo a que los campesinos vayan vendiendo, haciendo posible una concentración de esas extensiones” (Kalmanovitz 2009).

Nuevamente el componente técnico y la regulación para la asignación de los subsidios es el determinante para excluir a la agricultura familiar. Por ejemplo, en el artículo 98 del EDR se establecen como requerimientos para el acceso a subsidios contar diagnósticos y desarrollos tecnológicos que difícilmente un productor campesino puede tener: diseños de las obras de riego y drenaje que deben estar ya construidas; el análisis de calidad de los suelos y el costo de adecuación por hectárea, entre otros. Se supone que estos criterios se implementan para asignar estos recursos de la manera más eficiente, pero terminan reproduciendo la inequidad inexistente entre los productores rurales.

Por otra parte, en el caso específico de los pueblos indígenas, el EDR desconoce mecanismos de hecho que estas comunidades han utilizado para reparar siglos de despojo y discriminación. En el artículo 74 del EDR, el Gobierno Nacional se abstendrá de autorizar o subsidiar procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta ley, si los predios rurales respectivos se hallaren invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada en forma permanente por medio de violencia. Para la Defensoría del Pueblo, esta disposición limita debido a que:

“[la ocupación de predios es] el derecho fundamental de expresión del movimiento social indígena, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, dinámica a través de la cual los pueblos indígenas y otros grupos étnicos han buscado recuperar sus territorios y sus resguardos” (Defensoría del Pueblo 2007, 5 - 6)

En cuanto a las ZDE, se estructuran como una herramienta en función de la acumulación de tierras. En el artículo 161 se señala que “no se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos a favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresarial”. Es decir, estas zonas pueden ser asignadas a particulares sin limitaciones de extensión, lo que favorece la concentración de tierra para quienes pueden cumplir los requisitos de capital y competitividad de las ZDE.

Además la propiedad de tierras ya adquiridas puede ser perdida si son consideradas de “interés estratégico” que a su vez surgirá de la capacidad de incidencia de grupos de interés, quienes para el sector rural serían terratenientes y agroindustriales.

“La promoción, desarrollo y construcción de proyectos de adecuación de tierras que sean de interés estratégico para el gobierno nacional, para lo cual se procederá a adquirir por negociación directa o expropiación los inmuebles rurales que fueran necesarios.” (Congreso de la República 2007)

Lo importante es señalar que estos intereses estratégicos se construyen, es decir que la correlación de fuerzas tanto en gremios como en posibilidad de presión al gobierno, pueden convertir determinado tema o producción en interés nacional. En el articulado se hace evidente que es a través de la influencia de los gremios hacia el Estado como se construye la agenda de desarrollo rural. Esto no es más que el proceso de legitimación de los mecanismos mediante los cuales ha funcionado históricamente la política pública y la legislación colombiana. Son las élites las que pueden lograr representación en el sistema político formal para establecer su proyecto hegemónico particular. El régimen uribista tenía particulares conexiones con las élites y el capital rentista rurales, de forma que la agenda de éstos tuvo un papel protagónico durante este período de gobierno.

Para contrarrestar esta imposición de agendas particulares, el EDR reconoce una herramienta de política pública y ordenamiento territorial que pretendería recoger otros sectores de la población rural: las Zonas de Reserva Campesina ZDC. Sin embargo, esta figura no es considerada parte de la estructura productiva y de desarrollo rural sino un mecanismo de compensación a un grupo social específico y que por lo tanto no requiere los apoyos y beneficios de las ZDE:

“podrá declarar zonas de reserva campesina, aquellas áreas geográficas en las que predominen las tierras baldías de la Nación, que por sus características agroecológicas y socioeconómicas regionales, puedan ser seleccionadas para su desarrollo mediante la adjudicación a pequeños y medianos productores” (Congreso de la República 2007)

Además, las ZRC no tendrían acceso a nuevas tierras puesto que los baldíos de la nación serán priorizados “para facilitar la incorporación de sistemas modernos de producción sustentable”, estableciendo zonas de desarrollo rural, que son entendidas como las ZDE. Por lo tanto las ZRC serían la oficialización de zonas ya existentes sin asignación de recursos especiales y con la capacidad de perder su estatus en caso de que sus tierras sean consideradas de “interés estratégico”.

Finalmente, esta legislación no aborda la situación de los millones de hectáreas abandonadas por los desplazados que huyen del conflicto armado. Ni el EDR ni la ley de AIS clarifican o protegen de manera efectiva el derecho de propiedad que ha sido violado a los campesinos desplazados. Incluso algunos analistas sostienen que permite la legalización de la falsa propiedad, pues aunque formalmente prohíba las transacciones en contra de la voluntad de los titulares del derecho, no establece temporalidad ni especificidad en las condiciones de la transacción, abriendo la posibilidad de permitir las transacciones previas que se han hecho para legalizar décadas de despojo:

“[se] impedirá cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, o de otros derechos sobre aquellos bienes, cuando tales operaciones se adelanten contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos” (Congreso de la República 2007).

Así mismo el EDR dice que “La Superintendencia de Notariado y Registro, llevará un registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia,” pero no especifica la fecha ni las herramientas a través de las cuales se realizará. Para Kalmanovitz, se teme que La Ley puede servir para definir como improductivas tierras abandonadas debido al conflicto y su derecho de propiedad ser extinguido a favor de nuevos propietarios.

Además, va en contravía de los derechos de la población desplazada la posibilidad de perder su derecho a la restitución si no retornan en un tiempo específico, que además no es establecido por esta ley:

“si transcurrido dicho termino el desplazado no retorna a reanudar el aprovechamiento del predio, INCODER revocará la resolución de aceptación de la solicitud de la adjudicación y ordenará el levantamiento de la medida de protección” (Congreso de la República 2007, Artículo 132).

Estas medidas para proteger a los desplazados son insuficientes porque “el desplazado debe, una vez ‘saneado’ el despojo, ir al lugar dominado por sus ‘desplazadores’ y probar su condición de desplazado. Más grave es el caso de los pequeños propietarios asesinados, caso en el cual la ley facilita enormemente el éxito de sus victimarios en apoderarse de su parcela” (Moncayo 2008, 90 y 91).

Por lo tanto, para la legislación uribista la tierra es un factor netamente productivo, asignada de acuerdo a la capacidad de explotación y extracción de riqueza. Las ZDE tienen prioridad de acceso a la tierra y los subsidios y recursos necesarios para explotarla. Mientras tanto las comunidades campesinas y los desplazados no tienen protección particular, en especial éstos últimos que se ven revictimizados por los procesos establecidos para la recuperación de sus predios.

### **3.4. Los legisladores detrás de las leyes**

Como se ha visto a lo largo del capítulo, tanto el EDR como la ley de AIS buscan legitimar un modelo de desarrollo económico rural hipermodernista, a la vez que perpetúan las relaciones de poder propias de una democracia restringida. En este sentido, el articulado de la leyes es el resultado y la prueba directa de ello, pero es el origen de los legisladores y proponentes de los proyectos de ley lo que da el contexto y sobre todo las variables explicativas de un tipo de legislación parcializado. A continuación se presentará un panorama de los congresistas, su elección y sus intereses en la legislación sobre el tema rural.

#### ***3.4.1. Composición del congreso colombiano en el régimen uribista***

En la Constitución de 1991 se acuerda la composición y funciones del Congreso colombiano. Compuesto por dos cámaras: el senado con 102 senadores y de circunscripción nacional, y la Cámara de circunscripción regional con 166 representantes. Esta distribución busca paridad entre la representación nacional, (Senado), y una regional o departamental (Cámara de Representantes). El Congreso cuenta con siete comisiones encargadas de funciones legislativas y de control político de temas específicos<sup>12</sup>. La

---

<sup>12</sup> **Comisión Primera del Congreso** aborda los temas relacionados con Reforma constitucional, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, de los derechos, garantías y deberes, rama legislativa, políticas para la paz, asuntos étnicos. **Comisión Segunda:** Política internacional, defensa nacional y fuerza pública, comercio exterior e integración económica, fronteras, extranjeros,



Comisión Quinta es la encargada de legislar sobre el régimen agropecuario, la adjudicación y repartición de tierras, la ecología, el medio ambiente y los recursos naturales, los asuntos del mar, minas y energía. .

La Comisión Quinta funciona a través de dos sub-comisiones, una en el Senado, compuesta por 13 senadores y otra en la Cámara, conformada por 19 representantes. Ambas legislan sobre los mismos temas pero se organizan de esta forma con el objetivo de que los proyectos de ley tengan una mirada tanto regional como nacional. Para la aprobación de cualquier acto administrativo se requiere de dos debates en cada una de las cámaras (el primero en la Comisión y el segundo en plenaria) y posteriormente pasa a sanción presidencial.

Los congresistas que aprobaron estas leyes, fueron elegidos para el periodo 2006-2010, en uno de los procesos electorales más cuestionados en la historia de Colombia. Entidades públicas y privadas encargadas de hacer veeduría de las elecciones señalaron con anterioridad la falta de transparencia del proceso, pues era evidente la posibilidad de varios delitos electorales como la trashumancia, los votos irregulares, y los votos de personas fallecidas. Además, era de dominio público la reelección de candidatos que habían recibido dadas, como la asignación de Notarías, a cambio de apoyar la reforma legislativa que permitió reelección de Uribe en el periodo legislativo anterior. Asimismo era evidente que continuarían en el Congreso aquellos que tenían relaciones familiares, comerciales o políticas con grupos paramilitares, fenómeno que se conocería mediáticamente con el nombre de parapolítica.

Todos estos delitos electorales han acompañado la vida democrática del país desde sus inicios, pero se agudizaron a la vez que surgía el proceso de la parapolítica. Desde el proceso electoral del 2002 esto se hizo evidente, cuando el líder paramilitar Mancuso declarara que en las elecciones que para el periodo legislativo 2002-2006 sus simpatizantes habían logrado el 35% de los escaños:

"Es motivo de inmensa satisfacción que los candidatos de nuestras preferencias, surgidos en su mayoría de nuestras bases sociales y políticas, y como tales, fruto de un vasto y firme

---

monumentos públicos. **Comisión Tercera:** Hacienda y crédito público, impuestos, regulación económica y Planeación Nacional. **Comisión Cuarta:** Leyes orgánicas de presupuesto, control fiscal, patentes y marcas, organización de establecimientos públicos nacionales, control de calidad y precios y contratación administrativa. **Comisión Quinta:** Régimen agropecuario, ecología y medio ambiente, corporaciones autónomas regionales. **Comisión Sexta:** Comunicaciones, calamidades públicas, servicios públicos. Investigación científica y tecnología, transporte, turismo, educación y cultura. **Comisión Séptima:** Estatuto del servidor público, régimen salarial y prestacional del servicio público, organizaciones sindicales, seguridad social, deportes y salud, vivienda, asuntos de la mujer y la familia.

esfuerzo formativo por parte de las Autodefensas, hayan alcanzado un masivo respaldo de los electores" (El Tiempo 2002).

Estas declaraciones hacen parte de una larga lista de eventos que develarían la relación entre paramilitares y políticos locales, regionales y nacionales. Entre ellos se pueden mencionar el computador de otro líder paramilitar con el alias "Jorge 40", en el que había documentos describiendo masacres y asesinatos de líderes políticos y de oposición, pero además relacionando a congresistas y alcaldes con estos crímenes. Además, congresistas de oposición al gobierno Uribe adelantaron investigaciones que revelaban los amplios nexos entre el uribismo y otras corrientes de derecha con los grupos paramilitares. Todo esto ocurrió antes y después que el gobierno de Uribe llevara a cabo el proceso de negociación y desmovilización de las AUC.

Pero tal vez uno de los hechos de mayor relevancia fue el "Pacto de Ralito", en el cual se comprometían a "refundar la patria". En el 2001, en pleno proceso electoral presidencial y para el congreso, importantes jefes de los grupos paramilitares y más de 50 políticos elegidos por voto popular, firmaron en secreto un acuerdo de colaboración en el que los primeros recibirían representación política y apoyo a sus proyectos, mientras que los segundos recibirían respaldo para garantizar su elección o la de sus aliados políticos. Sólo hasta el 2007 se conoció el texto y los firmantes del documento que hacía parte de un plan del paramilitarismo para lograr la toma del poder.

Después de los comicios de 2002, se iniciarían denuncias por presiones para aumentar la votación de candidatos apoyados por los paramilitares. Años después, tanto de la elección del 2002 como de la del 2006, las investigaciones arrojaban 68 congresistas vinculados con el escándalo de la parapolítica, de los 268 que conforman el Congreso en sus dos cámaras, es decir la cuarta parte del parlamento (El Espectador 2008). Los procesos penales, que aún continúan, tienen como principal evidencia los testimonios de los paramilitares desmovilizados y documentos de computadores incautados por la Fiscalía.

Todas las comisiones del congreso tuvieron miembros involucrados incluyendo la Comisión Quinta del Congreso. Se analizará el caso de esta última por ser la encargada de legislar sobre los temas relacionados con el "Régimen agropecuario, Ecología, Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Recursos Naturales, Adjudicación y

Recuperación de tierras, Recursos ictiológicos y Asuntos del mar, Minas y Energía, Corporaciones autónomas regionales” (Congreso de la República de Colombia s.f.).

Durante el período 2006 – 2010, la Comisión siguió la tendencia del Congreso en general, tanto en la afiliación política como en los problemas de los congresistas. La mayoría de los escaños quedaron en manos de los partidos uribistas: en el caso de la Cámara de representantes 14 de los 19 respaldaban al gobierno, el 73% de la Comisión. En el Senado cambió muy poco la tendencia, nueve de los 13 senadores eran uribistas, es decir el 69%.

El 37% (Siete) de los congresistas de la subcomisión en Cámara tenían investigaciones o denuncias por hechos delictivos, tres de ellos relacionados con parapolítica. En el Senado, el 38% (Cinco) de la sub-comisión estaban investigados o condenados por parapolítica.

A continuación (Cuadros 1 y 2) se presenta la composición de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y del Senado.

**Cuadro 1: Comisión Quinta de la Cámara de Representantes**

Partido político	#curules	Nombre	Departamento representado	Investigaciones o denuncias
Partido Liberal Colombiano	4	Juan Carlos Valencia Montoya	Risaralda	Ninguna
		Crisanto Pizo Mazabuel	Cauca	Ninguna
		Dumith Antonio Náder Cura	Córdoba	Ninguna
		Liliana Barón Caballero	Casanare	Ninguna
Partido Conservador Colombiano*	3	Pedro María Ramírez Ramírez	Cundinamarca	Ninguna
		José Gerardo Piamba Castro	Cauca	En 2011 fue acusado de estafa, captación de dinero y urbanización ilegal en el 2006.
		Marco Tulio Leguizamón Roa	Boyacá	Ninguna
		Bladimiro Nicolás Cuello Daza	Guajira	Involucrado en escándalos de Agro Ingreso Seguro y Dirección de estupefacientes.
Cambio Radical*	2	Sandra Arabella Velásquez Salcedo	Guainía	Acusada de concusión (abuso de poder) Pierde curul en 2009, aunque su sentencia fue revocada. Vinculada con el escándalo de la parapolítica.
		Fabio Arango Torres	Vaupés	Condenado a 6 años de cárcel por corrupción al sufragante a través de intimidación con grupos armados. En 2002 se declaró nulidad a su elección, para dicho período.
Partido Social de la Unidad Nacional- Partido de la U*	2	Jaime Alonso Zuluaga Aristizábal	Caldas	Ninguna
		Fuad Emilio Rapag Matar	Magdalena	Juicio y condena por vínculos con paramilitares en 2012
		Lucero Cortés Méndez	Bogotá	Condenada por tráfico de influencias en 2000, por pleito por acciones Superview. Medida de aseguramiento desde 2011 y condena 2012. Actualmente es investigada por recibir bienes incautados por la Dirección de estupefacientes.
Movimiento de Integración Regional	1	Jorge Carmelo Pérez Alvarado	Meta	Ninguna
Movimiento Apertura Liberal	1	Héctor Alfonso López	Bolívar	Investigación por nexos con paramilitares. Remplazado por Dario José Bustillo Gómez en 2008.
Huila Nuevo y Liberalismo	1	Luis Enrique Dussan López	Huila	Denuncias de presunta recepción de dinero por parte de las FARC <sup>13</sup> , aunque la investigación es archivada.
Polo Democrático Alternativo	1	Orsinia Patricia Polanco Jusayú	Comunidades indígenas	Ninguna
Alas Equipo Colombia*	1	Constantino Rodríguez Calvo	Guaviare	Ninguna
Movimiento de Inclusión y Oportunidades MIO	1	Orlando Duque Quiroga	Valle del Cauca	Ninguna

Fuente: Creación propia, principal fuente: [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org). Consultado en Septiembre de 2012.

\*: Uribistas

<sup>13</sup> González Villa, Villalba y Dussán López, recibieron dineros de las FARC. En: <http://www.radiosantafe.com/2008/04/06/gonzalez-villa-villalba-y-dussan-lopez-recipientes-dineros-de-las-farc/>

**Cuadro 2: Senadores miembros de la Comisión Quinta.**

Partido político	# curules	Nombre de los senadores	Investigaciones o denuncias
Partido de la Unidad Nacional. Partido de la U*	3	Manuel Guillermo Mora Jaramillo	Ninguna
		Jose Gonzalo Gutiérrez	Reemplaza en Julio de 2007 a Miguel Alfonso de la Espriella, condenado por nexos con paramilitarismo.
		Jose David Name Cardozo	Ninguna
Partido Conservador*	2	Julio Alberto Manzur Abdala	Investigado por posibles nexos con grupos paramilitares. Renuncio en 2009 a su curul.
		William Montes Medina	Investigado por posibles nexos con grupos paramilitares. Reemplazado por Luis Emilio Sierra Grajales en 2008.
Partido Cambio Radical*	2	Arturo Char Chaljub	Ninguna
		Luis Carlos Torres Rueda	Investigado por posibles nexos con grupos paramilitares. Reemplazado por Humberto de Jesús Builes Correa en 2008.
Partido Liberal Colombiano	2	Hugo Serrano Gómez	Ninguna
		Mauricio Jaramillo Martínez	Ninguna
Partido Convergencia Ciudadana*	1	Oscar Josué Reyes Cárdenas	Ninguna
Alas Equipo Colombia*	1	Alvaro Araújo Castro.	Condenado por nexos con paramilitarismo. Reemplazado por Antonio Valencia Duque en 2007.
Polo Democrático Alternativo	1	Jorge Enrique Robledo Castillo	Investigado por Farcpolítica en 2009. Aunque la investigación es archivada en 2010
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1	Ernesto Ramiro Estacio	Ninguna

Fuente: Creación propia, principal fuente: [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org). Consultado en Septiembre de 2012.  
\*: Uribistas

### ***3.4.2. Los legisladores y sus intereses en el desarrollo rural***

Además del panorama del Congreso, es importante comenzar por identificar el ministro de agricultura que presentó las leyes de AIS y el EDR, Andrés Felipe Arias. Su carrera ascendió rápidamente, pues era considerado un tecnócrata, que en menos de cinco años ascendió al principal cargo de la cartera rural: Uribe lo nombró director de Macroeconómica del Ministerio de Hacienda (2002), Viceministro de Agricultura (2004) y Ministro de Agricultura y Desarrollo Territorial (2005). En su gestión, Arias “cuadruplicó el presupuesto al pasar de 300.000 millones de pesos a 1,2 billones; para él, “No hay politiquería porque todo se tramita por convocatorias transparentes” (Revista

Semana s.f.) sin embargo para otros, esto correspondía a tráfico de influencias y politiquería.

Fue cuando salió del Ministerio de Agricultura el momento en que se evidenciaron las redes de poder a las que había accedido, y que podían ser la causa del aumento del presupuesto para su cartera. Su candidatura presidencial fue la clave para relacionar los recursos del Ministerio con las alianzas entabladas con poderes políticos y económicos regionales. Si bien estas relaciones aún son motivo de investigación, se puede señalar que gremios económicos como los palmeros, azucareros (ingenios principalmente), floricultores y ganaderos se vieron favorecidos excesivamente por los subsidios de AIS.

Por su parte, los beneficios que reciben los congresistas por fallar una u otra ley son evidentes. El programa de AIS es en sí mismo un ejemplo de esta situación. En el 2007 se descubrió AIS no estaba funcionando adecuadamente porque los subsidios se otorgaron a grandes inversionistas y propietarios que además realizaron procesos fraudulentos para recibir varias veces gigantescos apoyos económicos sin tener la menor necesidad de éstos e incluso congresistas que votaron a favor de la reelección de Uribe fueron beneficiados.

Bladimiro Cuello Daza es uno de los tantos que apoyó el cuestionado referendo de reelección para Uribe. En el 2009 se señaló que la familia del excongresista, y posterior gobernador de la Guajira, fue beneficiado con subsidios de AIS. El

“actual vocero del Partido Conservador en la Cámara de Representantes, Bladimiro Cuello Daza, cuyo padre, Armando José Cuello Cuello, recibió 146 millones de pesos, mientras su hijo (y hermano del congresista) Armando José Cuello Daza, recibió 139 millones. Los dos casos figuran para programas en el municipio de San Juan del Cesar, Guajira." (Caracol.com 2011)

El ex-representante respondió ante estas acusaciones que hubo una confusión con el nombre de su padre, ya que este lleva 10 años de fallecido. El otro tema con el que se relacionó al ex-congresista fue con encuentros con funcionarios encargados del manejo de bienes incautados por su relación con narcotraficantes, manejados por la DNE. (RCNradio.com 2011)

Algo similar ocurrió con el Representante a la Cámara Fuad Rapag, quien tiene una importante trayectoria en cargos de elección popular (cinco períodos en la asamblea departamental y alcalde del municipio de Fundación). Lo que hizo este congresista fue aprovechar su capital político para asociarse al nuevo proyecto político hegemónico en ascenso y alinearse con intereses económicos que podrían favorecerlo a él y sus familiares.

El senador Rapag votó a favor de esta ley a pesar de los nexos familiares con sociedades palmicultoras y además del hecho de poseer tierras que podrían ser beneficiadas con este tipo de subsidios (Verdadabierta.com 2012). Sin embargo la Procuraduría desestimó esta imputación al considerar que el representante había expresado su inhabilidad ( El Espectador 2010), si bien votó la Ley.

Su relación con los intereses del proyecto hegemónico salió a la luz cuando en el 2012, atendiendo a varias denuncias, se le abrieron procesos de investigación por vinculación con paramilitares. Un exparamilitar con el alias “Carlos Tijeras” y parte de Bloque Norte de las Autodefensas, declaró que este grupo había financiado sus actividades políticas.

Este caso demuestra, como lo plantea Moore Jr., que en períodos de cambio se establecen alianzas entre diversos grupos tanto económicos como políticos. Estas alianzas se realizan entre agentes que, si no tienen la capacidad propia de alterar la estructura de poder, si pueden aportar para que se conserven las relaciones actuales. De esta forma se llevan a cabo las coaliciones entre la élite rural y sectores incluyentes como parte del proceso de modernización “desde arriba” descrito por Moore (Verdadabierta.com 2012).

Además de las prevendas, también es más evidente la conexión entre la ilegalidad paramilitar y los legisladores. Uno de los casos más sonados es el del representante a la Cámara Héctor Alfonso López. Este miembro de la Comisión Quinta es hijo de Enilse López, alias “La Gata”, una supuesta empresaria que contaba con uno de los mayores ejércitos privados de la Costa Caribe, casi 180 hombres armados que andan en caravanas hasta de 10 camionetas (Revista Semana 2006). Se ha comprobado que el poderío económico de esta mujer se apoyaba en su relación con paramilitares y narcotraficantes.

En la elección de 2006, este joven de 26 años obtuvo su primer cargo público con 78.767 (una cifra de votación alta comparada con la que reciben políticos de amplia trayectoria e imagen a nivel nacional como Gustavo Petro, que en las elecciones del mismo período obtuvo 135.391). La postulación del hijo menor de alias “La Gata” busca “lograr un reconocimiento social. Hasta ahora [La Gata] es vista como una mafiosa, pero cree que al tener un miembro congresista esa percepción cambiaría. Además, sería una forma de escalar socialmente. [...] y convertirse en la mejor defensa de 'La Gata'” (Revista Semana 2006).

López jamás habría llegado a ocupar en una curul en el congreso de no ser por el poderío económico y las alianzas económicas de su familia. Por lo tanto el ejercicio de su cargo respondía a intereses específicos que buscan imponer un modelo económico de

forma autoritaria, como lo plantea Scott, pero a su vez pretenden legitimarse y establecer un capital simbólico, como lo plantea Escobar, a través de la participación directa en el sistema político electoral nacional. De esta forma congresistas como López son funcionales al modelo en tanto favorecen las iniciativas que sean del interés de las élites a la vez que perpetúan la dominación accediendo a cargos públicos de elección popular.

Otro de los integrantes de la Comisión Quinta es Jorge Carmelo Pérez Alvarado, quien es un verdadero varón electoral, y cubre diferentes reglones del poder local y regional a través de su familia o amigos cercanos: para 2010 su esposa es representante de la Cámara, “varios amigos suyos son alcaldes de los municipios del Meta y todavía le queda la dirección regional del SENA y hasta la Defensoría del Pueblo.” Fue representante a la Cámara por cerca de 20 años e hijo del exmagistrado del Meta; hizo parte de los que votaron a favor del referendo de la reelección de Uribe.

Este caso en particular muestra la continuidad de alianzas políticas y económicas con métodos casi feudales, por medio de matrimonios y lazos familiares (Correa 2005). Este tipo de vínculos son más difíciles de rastrear alianzas, en la medida en que familiares lejanos de personas con nexos directos a los narcotraficantes o al paramilitarismo también se pueden ver favorecidas por sus acciones.

Estos políticos de oficio se vinculan y aprueban el impulso modernizantes y la visión hipermodernista siempre y cuando estos cambios no alteren el origen y funcionamiento de su capital político. Por el contrario, el surgimiento de un nuevo proyecto político hegemónico fue visto como una forma de fortalecer su poderío electoral en sus regiones de influencia.

Otra de las investigaciones más sonadas fue la del senador Jorge Enrique Robledo, conocido opositor del gobierno uribista, quien en 2009 fuera investigado por nexos entre políticos y las FARC, lo que se conocería como “Farcpolítica”. Las indagaciones se realizaron con base en información encontrada en los computadores del miembro del Secretariado de esta guerrilla alias “Raúl Reyes,” cuando fuera abatido en Ecuador. En junio de 2010 la investigación fue archivada, argumentando que la información encontrada en los computadores era un acto unilateral de las FARC. Para muchos, la Farcpolítica era una forma de restarle importancia a la parapolítica y relacionar la oposición con la guerrilla.

Entre los senadores investigados, uno de los casos con mayor trascendencia fue el de Álvaro Araujo. Este legislador pertenece a una de las familias política y económicamente más poderosas de la Costa Caribe. Los negocios de su familia en caso



todos los renglones productivos importantes de esta región deberían inhabilitarlo para buena parte de las discusiones que la Comisión Quinta aborda, sin embargo fue elegido y legisló sin ningún problema.

La vinculación de Araujo con el paramilitarismo es una de las más fuertes y evidentes de todos los casos de la para-política. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia argumentó que el congresista hacía parte de una estructura criminal: estableció una alianza criminal con alias “Jorge 40”, quien colaboró con sus resultados electorales en 2002 (en términos económicos y en la intimidación del electorado). “Pretendía ejercer en espacios o crear los mismos en procura de resultar funcionales a la empresa delictiva” (El Espectador 2010).

En febrero de 2007, Araujo fue capturado y en marzo renunció a su investidura. La pena que le impusieron fue nueve años y tres meses de detención, una multa de 7.222 salarios mínimos, y la imposibilidad de ejercer cargos públicos durante el mismo tiempo de la condena (Caracol.com s.f.). Es decir que después de este tiempo, o uno menor debido a la rebaja de penas a la que puede acceder, podría volver a postularse a cargos de elección popular y reactivar su maquinaria para volverse hacer elegir.

La parapolítica marcó todo el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez y el uribismo fue el movimiento político más involucrado en ello, si bien el mismo Uribe no ha sido oficialmente investigado al respecto. Sin embargo estas alianzas entre la delincuencia y las élites, especialmente las rurales, es tan fuerte que logró prevalecer y en elecciones posteriores los partidos y aliados de los investigados y condenados siguen obteniendo las curules del congreso.

Los paramilitares y narcotraficantes, como ejércitos privados, les confieren a sus aliados políticos la posibilidad de intimidar al electorado y garantizar su permanencia mientras estos pueden incidir en procesos políticos y leyes que los beneficien. El contexto de conflicto armado hace que estas alianzas sean frágiles y mutables entre estos grupos, pero no las debilita en términos de continuidad del proyecto económico y político hegemónico mayor, sólo las transforma.

Buena parte de los legisladores de aprobaron las Leyes de AIS y el EDR estaban vinculados a una estructura criminal que ha pretendido dominar el país por más de tres décadas. Algunos se vieron beneficiados directamente por los subsidios y recursos que ofrecía la Ley, así como por la coalición con los intereses económicos que estaban detrás de la aprobación de esta legislación excluyente e inequitativa.

La forma en que estas leyes fueron aprobadas y su contenido, demuestra que pretendía promoverse un modelo de desarrollo para el campo basado en la modernización entendida como la industrialización y homogenización de la producción, a la vez que se perpetuaban relaciones de poder casi feudales. La legislación buscaba legitimar una perversa combinación entre el modelo neoliberal descrito por Escobar y la democracia restringida que plantea Moore Jr. De cualquier forma son los habitantes rurales quienes han sufrido las consecuencias de este proyecto hegemónico y siguen sin poder acceder a espacios de interlocución que les permitan incidir sobre su situación y el destino de sus territorios.

## Conclusiones

La legislación y políticas públicas sobre desarrollo rural en el régimen uribista siguen el esquema impuesto por el modelo de desarrollo modernizador descrito por Escobar. Tanto el EDR como el programa de AIS tienen una visión lineal y dicotómica del desarrollo, según la cual las zonas rurales necesitan ser “modernizadas” mediante la inversión de gran capital y promoviendo la agroindustria, esto en la medida en que se considera que sólo es a través del crecimiento económico será posible el progreso.

Asimismo, el propósito de la modernización de las zonas rurales tiene más relación con la política económica mundial que con los mismos habitantes de estas zonas. El modelo de desarrollo modernizante establece que los territorios rurales tienen como rol primordial generar la entrada de divisas al país a través de la exportación, perpetuando así la concepción de que países “subdesarrollados”, como Colombia, sólo pueden mejorar sus condiciones con la intervención de capital extranjero.

Esta prioridad de la producción para un mercado internacional identifica a lo rural como prioridad económica a la vez que condiciona los imaginarios y discursos que se construyen sobre el territorio y población colombiana. El territorio rural es visto como un espacio “vacío”, siempre disponible a la intervención dirigida por el Estado o el mercado. A su vez, los habitantes rurales son tenidos en cuenta sólo como fuerza laboral disponible, apta y ávida de vincularse salarialmente a los proyectos. Finalmente, prevalece una visión del país rural y sus estructuras productivas como homogéneas, estableciendo que las intervenciones y políticas en cualquiera de los sectores productivos rurales redundarán en un beneficio general a la población rural.

Es así como la tensión entre democracia y aprovechamiento de los recursos es uno de los elementos constitutivos de la apuesta del desarrollo rural. Para el caso de Colombia, a lo largo de décadas se ha consolidado una democracia restringida en la que se ha mantenido un sistema electoral formal de fachada para un modelo económico que hace uso constante de la represión y el saqueo. En términos de Harvey se lleva a cabo una acumulación por desposesión.

Por lo tanto la disputa por establecer un modelo hegemónico de desarrollo es una lucha desigual en la que las élites tienen acceso directo al control del Estado. Este control les brinda a las élites urbanas y rurales la posibilidad de organizar el territorio y su población. Como lo ilustran Scott, Serje y Escobar, la asignación de recursos ha estado

mediada por intereses particulares que buscan la integración de los territorios al mercado, y de la forma que este lo demanda: bajo lógicas de productividad y rentabilidad que hacen que se desconozca las dinámicas propias de las regiones, sus modos de producción, tipos de cultivos, uso del tiempo, entre otros.

Se establecen economías de enclave que permiten consolidar la infraestructura y las condiciones necesarias para que la inversión privada se desarrolle. Debido al conflicto armado y el histórico abandono del Estado a muchas de las zonas rurales del país, la aplicación de este modelo se hace de forma autoritaria, como lo indica Scott, para posteriormente generar mecanismos de dominación simbólica y apropiación del espacio.

Quizás el rasgo permanente del modelo económico de las zonas rurales es la presencia permanente del capitalismo rentista que hasta hoy mantiene el poder económico y político de las regiones. La verdad es que ninguna de las políticas de desarrollo rural de la apertura económica ni las del gobierno uribista o posteriores han intentado combatir a las grandes propiedad improductivas y su forma de utilizar la tierra como factor de dominación política. A pesar de los pobres resultados, de la Ley 160 de 1994 se continuó apostando al mercado de tierras como la herramienta redistributiva.

Este rasgo es la principal característica de las revoluciones desde arriba de las que habla Moore Jr., concepto que parece encajar con la situación colombiana. Es decir, las élites rurales continúan teniendo la mayoría del poder político, por lo que cualquier intento de establecer un proyecto hegemónico que controle al Estado, necesita incluir una alianza con éstas.

Sin embargo la estructura de poder ha cambiado en particular con la inserción de los actores armados ilegales como los paramilitares, lo que varió la composición de las elites. Si bien en algunas zonas del país (especialmente la zona norte) la entrada de los paramilitares estuvo patrocinada por las elites para dirimir los conflictos que por años sostenían con los campesinos por el acceso a tierras, el poder que llegaron a concentrar éstos, hizo que se convirtieran en parte de esta estructura dominante, en algunos casos la reemplazaron y en otros se articularon con los antiguos terratenientes.

Este poder territorial se afianzó y extendió a partir del poder electoral tanto a partir del constreñimiento de los electores, la intimidación a los opositores y el engranaje con los viejos caiques políticos. Es fenómeno creció hasta alcanzar un impacto nacional con resultados como: el desplazamiento de más de seis millones de personas, la ganaderización, el aumento de los cultivos de tardío rendimiento en detrimento de la producción de alimentos y el debilitamiento de procesos organizativos sociales (a través

amenazas, estigmatización y asesinados). Todo esto generó una huella en la estructura social y económica del agro colombiano, profundizó una visión del desarrollo rural que por una parte afianza el modelo neoliberal y por otra mantiene las mismas estructuras sociales.

Como lo señala Serje el uso de la represión está legitimado por la construcción discursiva de las áreas rurales, especialmente las periféricas, como espacios a “domesticar” donde prima “lo salvaje” e “ilegal” y donde abundan recursos naturales y potencial, que se requiere “para el desarrollo” del país.

Paralelo a este poder político, también crecía el poderío económico de los actores armados ilegales. La articulación con negocios tan lucrativos como el narcotráfico, la minería ilegal o el tráfico de gasolina, hizo que su poder se incrementara y se pusieran al nivel de las clases dominantes que antes los habían financiado.

Esta combinación perversa, continúa convirtiendo la tierra en capital político con fines rentistas, con un respaldo armado palpable. Lo que se podría señalar, como cambio de este momento es la profundización y legalización de este modelo mediante el aparato legislativo y por lo tanto a través de la asignación de recursos, manteniendo una democracia restringida.

Bajo estos intereses se presenta la legislación sobre desarrollo rural del gobierno uribista. Los proyectos de ley del EDR y la ley del programa AIS obedecen a una concepción hipermodernista que busca desarrollar el campo a través de la inversión, la agroindustria y las denominadas “Zonas de Desarrollo Empresarial”. En oposición a esto se considera el modelo de producción campesina como un modelo a superar, que necesita “empresarizarse” y adoptar formas modernas de producción. En el fondo lo que se fomenta son mecanismos de proletarización del campesinado.

Como lo mostró el análisis de la trayectoria de los agentes involucrados en la aprobación de las leyes, se continúa ejerciendo el poder a través relaciones clientelistas cuya principal prebenda es el erario público. Estas relaciones se fortalecen por vínculos familiares que consolidan el dominio en diferentes esferas del Estado. No obstante la intimidación sigue siendo una herramienta necesaria para sostener alianzas frágiles y que requieren del contexto de guerra para continuar ejerciéndose. Este entramado es un poderoso medio para asegurar poder político no solo a nivel nacional.

Estas leyes hacen un ejercicio sistemático del uso político del conocimiento. A través de conceptos técnicos, requisitos de postulación y criterios de focalización, la legislación legitima la selección de productores agroindustriales y grandes productores

como los beneficiarios de los programas. Se entregan importantes recursos del Estado como los baldíos de la nación a los grandes empresarios rurales con el argumento de fomentar la modernización y el proceso de este sector. Se presentan los intereses particulares como nacionales. Se niega la heterogeneidad de las formas de producción, de las formas de ser y estar de los pobladores de aquellas zonas excluidas del Estado de derecho.

La prioridad de la producción para un mercado internacional marca los imaginarios y discursos que se construyen sobre el territorio y población colombiana. Se considera el territorio como espacio vacío, siempre disponible a la intervención dirigida por el Estado o el mercado; los habitantes rurales como fuerza laboral dispuesta, apta y ávida de vincularse salarialmente a los proyectos y finalmente la visión del país y sus estructuras productivas como homogéneas estableciendo que las ayudas sectoriales finalmente beneficiaran a todos.

En este sentido los campesinos y minorías étnicas son invisibilizados y por lo tanto ausentes en las políticas públicas y los recursos para su fortalecimiento. En AIS es evidente como el fortalecimiento de los sistemas productivos debe hacerse a costa de generar una producción para el mercado, con los volúmenes y estándares requeridos, lo que implica por una parte el reordenamiento territorial de los predios hacia grandes extensiones dedicadas a los monocultivos, generando la consecuente pérdida de áreas destinadas para el abastecimiento alimenticio de las familias, y dejándolos vulnerables al endeudamiento y la creciente vulnerabilidad ante la volatilidad de los precios del producto cultivado. Es así como la asignación de recursos a su vez que fortalece ciertos modos de producción, tipos de productos y agentes, debilita a otros.

Los habitantes rurales tienen poco margen de acción ante este tipo de políticas públicas. Además de la histórica exclusión del sistema político de representación formal, se ha dado un debilitamiento de la organización social por la eliminación física o la intimidación, mientras que el asesinato se convierte en una herramienta recurrente para mantener un control de la población y su nula participación en las decisiones políticas del país.

En general, la legislación sobre desarrollo rural en el régimen uribista fue propuesta en un período que podría considerarse de tránsito para los territorios rurales. Por una parte, se consideraba como inminente la finalización del conflicto armado a través de la estrategia militar, y por otra parte se daba un proceso de intensificación del libre mercado a través de la firma de tratados de libre comercio. Ambos fenómenos

afectarían la situación del campo colombiano y la legislación sobre desarrollo rural y las élites intentabas prepararse para sacar el mayor provecho de ello.

Lo que parece un hecho es que el conflicto armado es necesario para que se mantenga la estructura de poder, no solo para asegurar la intimidación y control de las organizaciones sociales, población y Estado sino para asegurar los ingresos ilegales, sea mediante extorsión o el narcotráfico que aseguren los recursos necesarios para mantener la estructura de intimidación y de control estatal que los mantenga en el poder.

## Bibliografía

- Argüello, Ricardo. *Pobreza, empleo y distribución del ingreso en las zonas rurales de Colombia, durante la década de 1990. Una revisión de la literatura*. Serie Documentos de Investigación. N° 43, Julio de 2004. Universidad del Rosario. Bogotá. 2004
- Behar, Olga. *El clan de los doce apóstoles*. Bogotá, Editorial Icono, 2011
- Berry, Albert. The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-conflict Situations. En: *Distributive justice in transitions*. Oslo, Torkel Opsahl Academic EPublisher. 2010
- Berry, Albert y North, Liisa “*Los beneficios de la pequeña propiedad en el campo*”, en web journal, La Línea de Fuego, 24 Octubre 2011. En: <http://lalineadefuego.info/2011/10/24/los-beneficios-de-la-pequeña>
- Borrero, Camilo, *Reelección: el embrujo continúa: segundo año de de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Interamericana de de derechos humanos, Democracia y Desarrollo, 2004
- Bourdieu, Pierre y Wacquant Loic, *Respuestas para una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995
- Camargo, Sergio, *Álvaro Uribe. El narcotraficante N°82*. España Editorial Universo Latino. 2007
- Caracol Noticias, *Aportantes del referendo reeleccionista recibieron subsidios de Agro Ingreso Seguro*. Octubre 11 de 2011. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/aportantes-del-referendo-reeleccionista-recibieron-subsidios-de-agro-ingreso-seguro/20091011/nota/893250.aspx>
- Caracol Noticias, “*El ex senador Álvaro Araujo “hacia parte de una estructura criminal”*: corte Suprema.” En: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/el-ex-senador-alvaro-araujo-hacia-parte-de-una-estructura-criminal-corte-suprema/20100318/nota/971967.aspx>
- Castaño, Lina, *La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con el crecimiento y la violencia: 1985 y 1996*, Tesis de Master. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, 1999
- Cepeda, Ivan (Comp), *Las perlas Uribistas*. Bogotá, Editorial Random House Mondadori. 2010
- Contreras, Joseph, y Garavito, Fernando, *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe. El Señor de las Sombras*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2002



- Correa, Sofía, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago de Chile, Editorial Suramericana, 2005
- Diario El Espectador, “*Condenan a Álvaro Araújo Castro por pactos con las Auc*” Diario El Espectador, Marzo 18 de 2010. En: <http://m.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso193879-condenan-alvaro-araujo-castro-pactos-auc>
- Diario El Espectador, “*Senador Jorge Enrique Robledo también será investigado por ‘FARC-política,’*” Diario El Espectador, Junio 10 de 2009.
- Diario El Espectador “*Por Parapolítica investigarán a senador Renán Barco*” Julio 23 de 2008
- Diario El Espectador. Kalmanovitz, Salomón. *La contrareforma Agraria*. Junio 7 de 2009
- Diario El Tiempo. “*El Jefe Paramilitar Mancuso Afirma que Controlan el 35 % de los Diputados Surgidos de las Legislativas*”, Marzo 12 de 2002
- Escobar, Arturo, *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma, 1998.
- Fajardo, Dario. “*Ordenamiento territorial de los desplazamientos campesinos*”, En: Periódico Universidad Nacional de Colombia N° 5, 1999.
- Fajardo, Dario. *Cuadernos Tierra y Justicia. Tierras, poder político y reformas agraria y rural*. Bogotá, ILSA. 2002.
- Fajardo, Dario. *Cuadernos del CIDS. Territorios de la agricultura colombiana*. Universidad Externado de Colombia, 2009.
- FEDEPALMA. *Anuario Estadístico 2009*. Bogotá, FEDEPALMA. 2010
- Furtado, Celso. *Desarrollo y subdesarrollo*. Editorial Universitaria Buenos Aires, Buenos Aires. 1968
- Gardeazabal, Helena, *Más allá del embrujo: tercer año de de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Interamericana de de derechos humanos, Democracia y Desarrollo, 2005
- García Antonio. *La estructura del atraso en América latina*, Pleamar, Buenos Aires, 1968.
- García, Mauricio “*Contrrreforma agraria*” En: *Revista Semana*, Julio 3 de 2005
- Grinspun, Ricardo “*Explorando las conexiones entre el comercio global, la agricultura industrial y el subdesarrollo rural*” En: Liisa North, y John Cameron, (Edit), *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparada*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2008.

- Harvey, David *El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión*. Buenos Aires CLACSO, 2004. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/harvey.pdf>
- Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. *Acceso a tierras y desplazamiento forzoso en Colombia. Documentos CEDE*. Universidad de los Andes. Bogotá, Mayo de 2004
- Kay, Cristóbal, *Los paradigmas de desarrollo rural en América Latina*, ponencia presentada en el X Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de Geógrafos Españoles, El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades. España, Universitat de Lleida: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaria General Técnica, 2001.
- Machado, Absalón (Comp), *El Agro y la cuestión social*, Ministerio de Agricultura 80 años, Bogotá, 1994.
- Machado, Absalón. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá, El Ancora Editores, 1998.
- Machado, Absalón. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Universidad Nacional de Colombia. 2002
- Molano Jimeno, Alfredo y Marín Correa, Alexander, *Casanare, política convulsionada* En: Diario El Espectador Junio 24 de 2011.
- Moncayo, Hector (Et al). *La cuestión agraria hoy. Colombia: Tierra sin campesinos*. Bogotá, ILSA, 2008.
- Moore, Jr. Barrington. *Orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Península, 1991
- O'Donnell, Guillermo, y otros (Comp) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Ospina, Juan Gabriel, *Colombia sin Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Editorial Nueva Oportunidad, 2013
- Noticias de Villavicencio, “*El poder de Jorge Carmelo Pérez Alvarado*”. En: [http://www.noticiasdevillavicencio.com/index.php?id=54&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=5414&cHash=3fe17a93d949b3772be982fa4d20230e](http://www.noticiasdevillavicencio.com/index.php?id=54&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5414&cHash=3fe17a93d949b3772be982fa4d20230e)
- Palacio, Germán (Comp). *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1989.
- PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural Razones para la esperanza*. PNUD, Bogotá, 2011
- Plataforma Interamericana de de derechos humanos, Democracia y Desarrollo, *El embrujo autoritario: primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá,

Plataforma Interamericana de de derechos humanos, Democracia y Desarrollo, 2003

Radiosantafe. “González Villa, Villalba y Dussán López, recibieron dineros de las FARC”. En: <http://www.radiosantafe.com/2008/04/06/gonzalez-villa-villalba-y-dussan-lopez-recibieron-dineros-de-las-farc/>

RCN Radio, “*En entredicho candidatos a la gobernación de la guajira*”. 6 de agosto de 2011. En: <http://www.rcnradio.com/noticias/en-entredicho-candidatos-la-gobernaci-n-de-la-guajira/08-06-11>

Reca Lucio y Echavarría Rubén (Comp), *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, IFPRI – BID, Washington, 1998.

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 515, Año XV, Martes 7 de Noviembre 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 251, Año XV, Miércoles 26 de Junio de 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 489, Año XV, Viernes 27 de Octubre de 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 472, Año XV, Viernes 20 de Octubre de 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 525, Año XV, Jueves 9 de Noviembre de 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 648, Año XV, Martes 12 de Diciembre de 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 656, Año XV, Martes 12 de Diciembre de 2006

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 62, Año XVI, Viernes 2 de Marzo de 2007

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. N° 206, Año XVII, Viernes 2 de Mayo de 2008

Reyes, Alejandro, *Guerreros y campesinos*, Norma, Bogotá, 2009

Revista Semana “*El Gato con votos.*”, Febrero 26 de 2006. En: <http://www.semana.com/nacion/gato-votos/92930-3.aspx>.

Revista Semana, “*Andrés Felipe hombre de armas tomar*”, Revista Semana En: <http://www.semana.com/on-line/andres-felipe-arias-hombre-armas-tomar/103675-3.aspx>

- Rincón, Jhon Jairo. *Trabajo, territorio y política: Expresiones regionales de la crisis cafetera 1990 – 2002*. La Carreta Histórica. Medellín. 2005
- Rojas, Jorge, y Cepeda, Iván *A puertas del Uberrimo*. Editorial Debate, Bogotá, 2009
- Rubio Serrano, Rocío. *Actores políticos frente al agro colombiano*. Cuadernos Tierra y Justicia, ILSA, Bogotá, 2002
- Sarmiento, Libardo y Libreros, Daniel *El Régimen terrateniente financiero transnacional*  
En: Revista La Cepa, Edición Especial. 2007
- Serje, Margarita, *El Revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 2005.
- Scott, James. *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New York: Yale University Press. 1998.
- Silva, Andrés Felipe, *Uribe. El hombre, el líder*, Editorial Estación Promociones, Medellín, 2010
- Stiglitz, Joseph *El rumbo de la reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2004.
- Verdad Abierta, “*A Juicio al senador Fuad Rapag por ‘parapolítica’*” Abril 25 de 2012.  
En: [http://www.verdadabierta.com/lahistoria/index.php?option=com\\_content&id=3991](http://www.verdadabierta.com/lahistoria/index.php?option=com_content&id=3991)
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993

### **Páginas web**

[www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org).