

DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA: ENTRE LA REALIDAD Y LA OPORTUNIDAD EN EL POSCONFLICTO

RURAL DEVELOPMENT IN COLOMBIA: BETWEEN REALITY AND OPPORTUNITY POST-CONFLICT

Sandro Ropero Beltrán
Ingeniero agrónomo, Colombia
sandro.ropero.beltran@hotmail.com

Resumen

Colombia es un país con al menos una cuarta parte de su población rural, siendo el área rural el principal escenario en la dinámica del conflicto armado interno, factor conexo a la pobreza en el campo, desplazamiento de población, despojo de tierras y en general conflictos alrededor del uso y tenencia de la tierra, realidad que permanece a pesar de los intentos de reforma agraria. Un eventual posconflicto apunta a crear las condiciones necesarias para el desarrollo social y productivo de los pobladores rurales, así, como los espacios de participación e inclusión de distintos actores sociales y políticos en la planificación del desarrollo territorial dentro del marco de un acuerdo de paz con el respaldo institucional.

Palabras claves: población rural, pobreza rural y conflicto, uso y tenencia de la tierra, reforma agraria, desarrollo rural

Abstract

Colombia is a country with at least a quarter of its population residing in rural areas, which have been the main stages for the internal armed conflict. The armed conflict remains connected to rural poverty, population displacement, dispossession of land, and general conflicts around the use and possession of the land, a reality that persists despite attempts at land reform. Post-conflict aims to create the conditions for social and economic development of rural settlers, as well as opportunities for participation and inclusion of different social and political actors in the planning of territorial development within

the framework of a peace agreement with institutional backing.

Keywords: rural population, rural poverty and conflict, use and land possession, land reform, rural development.

INTRODUCCIÓN

El artículo se realiza un acercamiento a aspectos que forman parte de la realidad del medio rural colombiano como provisor al desarrollo rural en un eventual posconflicto. Gran parte de la población en Colombia se localiza en áreas rurales; según Forero (2001), el 31% de la población total en este país corresponde a habitantes rurales, sin embargo, si se incluyeran los pobladores que habita cabeceras municipales con menos de 10 mil habitantes, la cifra alcanzaría el 38% del total demográfico. Estas cifras revelan la importancia del sector en este aspecto, así como su relevancia como factor social y productivo dentro de las dinámicas que parte del desarrollo rural.

La población rural ha permanecido en medio de la realidad del conflicto interno armado, el cual ha sido factor conexo a la pobreza rural, desplazamiento, despojo de activos productivos, violencia y, en general, conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra. Así mismo, las disputas por el control territorial entre los distintos actores del conflicto, en el que “participan diversos colectivos entre ellos, guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y fuerza pública” (Segura, 2010, p. 49), cuya confrontación tiene como fin ejercer control militar, político y económico en determinadas áreas rurales, obstaculizan los procesos de desarrollo social y productivo para los pobladores en dichas zonas.

Las condiciones de pobreza y la falta de oportunidades de buena parte de los habitantes rurales constituyen la realidad social del sector. “La mayoría de los hogares rurales (65%) viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema (33%) y sin acceso a servicios de calidad. Estos factores han contribuido a la violenta historia política del país” (Baribbi y Spijkers, 2011, p. 6).

La estructura de tenencia y el grado de concentración de la propiedad rural ha sido objeto de intentos fallidos para lograr su redistribución mediante reformas agrarias. Según Salgado (2012), en las últimas cinco décadas,

varios gobiernos intentaron, de manera distinta, realizar reformas agrarias y fracasaron al no tener claridad frente a qué hacer con la tierra o porque sencillamente sus propuestas fueron orientadas a privilegiar a ciertos sectores.

Sin embargo, cabe resaltar que no es suficiente con la dotación del recurso tierra como factor productivo; este debe ser complementado con el acceso y suministro de bienes públicos sociales e infraestructura productiva, de manera que se potencien y fortalezcan las capacidades productivas y competitivas en los territorios. En ese sentido Vargas (1997) considera que para lograr mayor eficiencia en las economías campesinas, se requiere “más que estimular el acceso a la tierra, dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual se lograría a través de asistencia técnica y capacitación acompañada de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada” (p.3).

El desarrollo rural en un eventual posconflicto abre las puertas a las posibilidades de un proceso que transforme la realidad rural en Colombia al generar las condiciones necesarias, mediante la construcción de un acuerdo que ponga fin al conflicto armado para promover el desarrollo social y productivo en los territorios rurales con visión integral con la participación y articulación de los actores sociales, políticos e institucionales.

ACERCAMIENTO AL CONTEXTO RURAL EN COLOMBIA

POBLACIÓN RURAL

Colombia es un país cuya dinámica demográfica en las áreas rurales ha estado influenciada por el desarrollo de actividades productivas y extractivas con énfasis en el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, de la misma manera que por factores asociados al conflicto armado cuyo principal escenario han sido las zonas rurales.

La población rural la constituyen principalmente comunidades campesinas, productores agropecuarios, medianos y grandes empresarios del campo, comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, entre otros. Según el boletín demográfico de la CEPAL (1999), para fines censales en Colombia la población rural “se considera a aquella que vive en áreas no incluidas dentro del perímetro de la cabecera municipal” (p.5).

De acuerdo con los resultados del censo poblacional realizado en el año 2005, de los 32 departamentos de Colombia, 15 cuentan con más del 40%

de su población rural, cifras que dan soporte para considerar que Colombia es un país rural (ver tabla 1).

Tabla 1
Departamentos con población rural superior al 40%

Departamento	Población Total	Cabecera	Rural	% Población rural
Amazonas	67 726	25 662	42 064	62,1
Arauca	232 118	140 445	91 673	39,5
Boyacá	1 255 311	646 412	608 899	48,5
Caquetá	420 337	231 202	189 135	45,0
Cauca	1 268 937	482 421	786 516	62,0
Córdoba	1 467 929	738 113	729 816	49,7
Chocó	454 030	222 138	231 892	51,1
Guainía	35 230	10 793	24 437	69,4
Guaviare	95 551	49 789	45 762	47,9
Huila	1 011 418	601 429	409 989	40,5
La Guajira	681 575	367 604	313 971	46,1
Nariño	1 541 956	703 659	838 297	54,4
Putumayo	310 132	135 616	174 516	56,3
Vaupés	39 279	13 876	25 403	64,7
Vichada	55 872	21 035	34 837	62,4

Fuente: DANE (2005). Resultados censos de población

Según el PNUD (2011), en el informe nacional de desarrollo humano “Colombia Rural, Razones para la Esperanza”, en Colombia hay más ruralidad de la que oficialmente se considera, y a partir del Índice de Ruralidad plantea que la población rural es el 32% del total de la población y que el 75% de los municipios se caracterizan por ser más rurales que urbanos.

Cifras reportadas por el DANE (2005) muestran que para el año 1985 la población rural en Colombia era de 10 433 771 cifra que equivale al 34,7% de la población total; en el año 1993, la población rural alcanzó a 11 786 204, lo cual corresponde al 31,3% del total de nacionales, mientras que para el año 2005 los pobladores rurales eran 11 001 987, lo que equivale al 25,7% del total de la población colombiana, datos que muestran una tendencia hacia la disminución en términos porcentuales de la población rural (ver tabla 2).

Tabla 2
Población rural en Colombia

Año	Población Total	Cabecera	Rural	% Población Rural
1985	30 062 198	19 628 427	10 433 771	34,7
1993	37 635 094	25 848 890	11 786 204	31,3
2005	42 888 592	31 886 605	11 001 987	25,7

Fuente: DANE (2005). Resultados censos de población

Según estudio adelantado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP (2012), la proyección de la población rural para el año 2020 entregaría 1.3 millones de habitantes rurales menos respecto de la población actual. La anterior situación puede ser relacionada con factores de violencia y un modelo de desarrollo en el cual prima la economía extractivista que deja de lado el bienestar de los pobladores rurales.

POBREZA RURAL Y CONFLICTO

La situación de pobreza que padece gran cantidad de población es otro de los problemas que afectan las posibilidades de desarrollo para el sector rural en Colombia y que a su vez se constituye en caldo de cultivo que nutre los conflictos sociales. Según Perry (2010), el 62,1% de la población rural vive en condiciones de pobreza, mientras que el 21,5% vive en la pobreza extrema o indigencia.

Por su parte, el DANE (2014) reporta que para el año 2013 la pobreza rural asociada a las variables monetarias y la desigualdad muestra que el 42,8% de la población rural se localiza en la línea de pobreza y el 19,1 de los habitantes rurales se incluye en la categoría de pobreza extrema o indigencia, mientras que el coeficiente de Gini para medir el grado de desigualdad registró un valor de 0,446. Cifras que evidencian la problemática que padecen los moradores rurales y que se expresa en las dificultades que estos tienen para acceder a bienes públicos sociales -salud, vivienda, educación, seguridad, paz, entre otros- e infraestructura productiva –vías, electrificación y riego-. Al respecto, Baribbi y Spijkers (2011) afirman que la “Desigualdad y pobreza constituyen la realidad social y económica de buena parte de la población campesina y rural (...). Estos factores han contribuido a la violenta historia política del país” (p.6).

Es necesario mencionar que factores concomitantes al conflicto armado interno como la estructura de tenencia de la tierra, el modelo de economía global y las políticas sectoriales han sido causas determinantes en la situación de pobreza rural; por lo tanto, es necesario abordarlas de manera estructural a fin de diseñar un modelo de desarrollo rural sustentable desde los aspectos económico, político, social y ambiental.

Existe cierta reciprocidad entre el conflicto armado y la pobreza, por un lado, ya que la situación de pobreza se acrecienta en la medida en que la inversión del gasto público prioriza la solución por vía militar de la problemática de violencia, reduciendo así las posibilidades de inversión social. Por otro lado, la pobreza se constituye, a su vez, en causa del conflicto por la exposición de los pobladores a la probabilidad de vínculo en el desarrollo de actividades delictivas o en la conformación de grupos al margen de la ley. Frente a lo anterior, para Galindo, Restrepo, y Sánchez (2009), en la medida en que existan menores oportunidades para la población más pobre, esta tiene más oportunidad para asumir conductas o actividades de mayor riesgo en el ámbito ilegal, lo que fortalece el incremento en los niveles de violencia y expansión del conflicto armado interno.

El medio rural en Colombia desde hace medio siglo ha sido el principal escenario de violencia, conflictos sociales y políticos en torno a la disputa por la tierra y el control territorial, al igual que ha sido tema de debate político y objeto de intentos de reformas desde la institucionalidad en procura de lograr la transformación de la realidad rural.

La población rural ha estado en medio de la hegemonía y el accionar de grupos armados ilegales, principalmente en áreas donde la figura de la institucionalidad se ha reducido a la presencia de la fuerza pública y en las cuales el control económico, político y social es influenciado por estos colectivos ilegales, entre los cuales se incluyen las guerrillas de las FARC¹ y el ELN², los grupos denominados paramilitares³ y las bandas

1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) son un grupo guerrillero que opera en Colombia desde su conformación oficial en el año 1964, con ideología marxista-leninista y que se autoproclama ejército del pueblo.

2 El Ejército de Liberación Nacional (ELN) es una organización guerrillera insurgente que opera en Colombia. Se define como de orientación marxista-leninista. Son partícipes del conflicto armado colombiano desde su conformación en 1964.

3 Grupo armado ilegal de extrema derecha cuyo fin es la confrontación por vías militares de los grupos de izquierda (guerrillas colombianas), bajo el supuesto de ayudar al ejército nacional a combatir los grupos guerrilleros.

criminales⁴ cuya actividad financiera se sustenta principalmente en el desarrollo de actividades en torno a economías de índole ilegal -cobro de extorsiones, secuestro, despojo de tierras, entre otras-, los cuales vienen siendo confrontados militarmente por el Estado mediante la fuerza pública.

El desarrollo del conflicto armado ha sido un factor que ha venido agravando la situación de pobreza principalmente en el sector rural, y se ha manifestado especialmente por medio del desplazamiento forzado acompañado del despojo de tierras. Desde el ámbito legal, según la ley 1448 de 2011, “ley de víctimas y restitución de tierras”, se entiende que toda persona es víctima de desplazamiento forzado cuando “se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas,(...)” (Ministerio del Interior República de Colombia, 2011, p.202).

Reyes y Bejarano (citados por Ibáñez, Moya y Velásquez, 2006) afirman que “el desplazamiento en Colombia es responsabilidad primordial de los grupos armados ilegales, cuyo objetivo es despejar territorio para así expandir el número de áreas bajo su dominio y apropiarse, de manera ilegal, de tierras valiosas” (p.2).

La expresión del conflicto armado en su forma violenta obliga al desplazamiento de población, situación que genera efectos nocivos en el desarrollo social, cultural, político y económico en las comunidades y territorios afectados sin distinción de raza o género. Ramírez (2012) refiere:

El desplazamiento también implica la ruptura con varios aspectos de su vida, como el ser soporte del tejido social de la comunidad, siendo las transmisoras de la cultura productiva, de la sabiduría tradicional, de la conservación de las semillas y los alimentos, prácticas que se rompen con el desplazamiento impactando el tejido social con consecuencias para sus proyectos de vida y las generaciones futuras. (p.41)

⁴ Bandas criminales (bacrim) es el nombre que identifica una serie de organizaciones mafiosas que operan en Colombia. Las bacrim surgen como reestructuración del crimen organizado luego del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Según cifras aportadas por el Grupo Diálogo Rural (2012), entre 1980 y julio de 2010, 434 100 familias fueron forzadas a abandonar, vender o entregar a terceros 6 638 195 hectáreas. Para ACNUR (2012), alrededor de cuatro millones de personas desplazadas y entre cinco y seis millones de hectáreas abandonadas y/o despojadas reflejan la magnitud del conflicto armado en Colombia. Por su parte, Human Rights Watch (2014) afirma que dentro del contexto del conflicto armado interno en Colombia se siguen cometiendo graves delitos contra la población civil por parte de grupos armados –guerrillas y grupos sucesores de paramilitares-, lo cual genera el desplazamiento interno de más de 5 millones de colombianos y que cada año al menos 150 000 personas siguen siendo desplazadas.

Aunque se manejan distintas cifras respecto de la cantidad de población desplazada y de la cantidad de tierra que ha sido despojada, la situación muestra que el conflicto armado interno en Colombia ha generado un drama de gran magnitud y se ha constituido en un gran desafío que demanda de manera urgente la intervención del Estado en lo que se refiere a procesos de restitución de los derechos de la población afectada, la garantía de sostenibilidad de dichos derechos y la no repetición de actos que vulneren su dignidad humana.

TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

En cuanto a la estructura de tenencia de la tierra, a pesar de los intentos de reforma agraria en Colombia, no ha sido posible la redistribución de forma equitativa entre los habitantes rurales; por el contrario, las cifras muestran que el problema de la concentración de la propiedad rural se mantiene y se perpetúa como una de las causas del conflicto interno en Colombia. Para Fajardo (2003), el conflicto en Colombia tiene orígenes en viejos problemas sin resolver, siendo la concentración de la propiedad de la tierra uno de los más relevantes, pues de este se derivan relaciones de tipo económico, político y social que son determinantes para el desarrollo del país.

La reforma agraria ha pretendido transformar la realidad de la estructura de tenencia de la tierra al buscar darle una nueva forma al campo mediante la redistribución de manera equitativa de este recurso entre los pobladores rurales. Aunque no se profundizará en este tema, se menciona a manera de contextualización⁵

5 Para profundizar en el tema véase: Franco, A. y De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Cuadernos de Desarrollo Rural 8 (67): 93-119.

Los intentos de reforma agraria en Colombia se vienen dando desde el año 1936, época en la cual el gobierno de Alfonso López Pumarejo promulga la ley 200 llamada “ley de tierras”, con la cual se pretendió afectar la problemática en torno al dominio y concentración de la propiedad rural y se estableció la figura de “extinción de dominio” de terrenos baldíos; así las cosas, la reforma agraria consistió en la aplicación de la ley como instrumento para la recuperación y redistribución de terrenos baldíos con fines de explotación económica productiva (Franco y De los Ríos, 2011).

Posteriormente, ya en la segunda mitad del siglo veinte, la coyuntura del país con respecto a la violencia partidista provocó la migración de población rural a las ciudades y hacia otras tierras a manera de ocupación; durante esta década inicia el conflicto armado interno; en este contexto nace la ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria, con la que se propuso la estructura institucional mediante la cual se trataran temas de reforma agraria haciendo énfasis en el factor social (Franco y De los Ríos, 2011). Sin embargo, según Gómez (2011), “la “reforma agraria” de los sesenta (ley 135 de 1961, ley 1ª de 1968) fue distribucionista y marginal, sólo hizo una reparación superficial de la estructura agraria” (p.65).

Con la ley 4 de 1973, se establecen cambios que afectan el alcance de la ley 1 de 1968. Se pretendió afectar la estructura agraria, sin embargo para Mondragón (citado por Franco y De los Ríos, 2011), “esta ley no fue viable, por varios motivos: la calificación de las tierras mediante los mínimos de productividad no se llevó a la práctica, por razones técnicas y por no contar con un censo agrícola detallado y actualizado” (105).

Mediante la ley 35 de 1982, también llamada “ley de amnistía” se faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para la adquisición de tierras y la implementación de programas de desarrollo rural integral principalmente en zonas de mayor presencia del conflicto armado, buscando generar un ambiente propicio para el inicio de negociaciones con los grupos armados –guerrillas- (Franco y De los Ríos, 2011).

Con la ley 30 de 1988, la reforma agraria se comportó “como un mecanismo para afectar la estructura agraria, no mediante la acción de expropiación y redistribución de terrenos baldíos, sino a través de la compra institucional de tierras y su redistribución a los campesinos beneficiados” (Franco & De los Ríos, 2011, p.107).

La reforma agraria contemplada en la ley 160⁶ de 1994 tiene como propósito afectar la estructura agraria mediante la redistribución de tierras por mercado de estas, permitiendo de este modo la compra directa con subsidios parciales del Estado y mediada por las instituciones que para este efecto el gobierno considere. Dicha ley fue inspirada en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia (1991):

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (p.17)

Por cerca de ocho décadas, el tema de la reforma agraria ha sido abordado por distintos gobiernos; sin embargo y a pesar de los esfuerzos, no ha sido posible afectar de forma profunda la estructura de tenencia de la tierra y por el contrario, las dinámicas del mercado de tierras, la agricultura empresarial, el modelo de economía global así como la dinámica del conflicto continúan siendo factores determinantes en el grado de concentración de la propiedad rural.

Según cifras de la Oidhac (2013), el panorama acerca de la estructura de tenencia de la tierra para Colombia es el siguiente:

86,3% de los propietarios tienen 8,8% de la superficie con propiedades de menos de 20 hectáreas; 10,7% de los propietarios tienen 14,6% de la superficie con propiedades de entre 20 y 100 hectáreas; 2,6% de los propietarios tienen 14% de la superficie con propiedades de entre 100 y 500 hectáreas; 0,4% de los propietarios tienen 62,6% de la superficie con propiedades de más de 500 hectáreas. (p.3)

⁶ La ley 160 de 1994 ha sido instrumento fundamental en la construcción del acuerdo entorno al desarrollo rural integral dentro de las negociaciones que actualmente adelanta el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, para profundizar en esta véase: http://www.incoder.gov.co/documentos/Ley160_2004.pdf

Para el IGAC (2010), según Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, el comportamiento histórico de la concentración de la tierra rural, medido con el coeficiente de GINI, muestra una tendencia hacia el incremento (ver tabla 3).

Tabla 3
GINI concentración de la tierra en Colombia periodo 1988 - 2010

Año	Coficiente de GINI
1988	0,79
2001	0,80
2010	0,86

Fuente: IGAC (2010). Gran Atlas

Por su parte para Oidhac (2013) el coeficiente de GINI para tenencia de tierra en Colombia fue de 0.87, cifra que evidencia el grado de desigualdad de la propiedad rural y la tendencia a cada vez ser mayor. Factores como la expropiación por parte de grupos armados ilegales así como la compra de grandes extensiones de tierra con dineros derivados del narcotráfico, han conducido al incremento del latifundio en Colombia y se ha generado lo que podría ser considerado como una “contrarreforma agraria” que, además, contribuye con el desplazamiento de población rural hacia las ciudades y el incremento en los índices de desempleo y violencia en estas, así como con la migración de campesinos hacia nuevas zonas de colonización con la consecuente ampliación de la frontera agrícola, lo cual pone en riesgo la seguridad alimentaria de la nación.

De acuerdo con Pérez y Pérez (2002), el poder económico derivado de los dineros del narcotráfico ha sido generador de procesos de especulación en el mercado de tierras, con lo que el valor real de la hectárea ha sido un factor determinante en el grado de concentración y en el uso que se le ha dado. La gran mayoría de esas tierras han sido dedicadas a actividades como la ganadería extensiva y a los cultivos agroindustriales como la producción de palma, cambiando así su uso potencial o simplemente sustituyendo el uso de estas tierras, en las cuales se desarrollaban actividades propias de la agricultura campesina o eran destinadas a áreas de bosques nativos.

Según la UPRA (2014), en Colombia la superficie dedicada al desarrollo de actividades agrícolas corresponde a 5,3 millones de hectáreas, aunque se estima que 22 millones tienen vocación agrícola, lo que significa que tan solo el 24% del área con aptitud agrícola es utilizada para el establecimiento de

cultivos; situación distinta es la que sucede con la actividad ganadera en la cual se dedican 34 millones de hectáreas, de las cuales tan solo el 44,1% tiene vocación para el desarrollo de esta actividad.

Cifras reportadas por DANE (2013), en la encuesta nacional agropecuaria del año 2012, confirman que el inventario de ganado vacuno para este año ascendió a 20 432 140 cabezas, lo que muestra una relación de 0,6 cabezas/hectárea, resultados que generan interrogantes frente a la eficiencia técnica y la sostenibilidad ambiental de esta actividad en el país. Al respecto para Vergara (2010), “la ganadería extensiva produce muy poco empleo y valor económico en comparación con la agricultura y genera un impacto negativo sobre el medio ambiente” (p.45).

En lo referente al uso agrícola, cabe mencionar el crecimiento que ha tenido el área cultivada con palma, por ser una especie perenne de tardío pero alto rendimiento, la cual requiere el uso intensivo del recurso suelo y, en general, grandes extensiones que garanticen alta rentabilidad del agronegocio. Cifras publicadas por Agronet (2013) reportan que de acuerdo con Fedepalma, en el año 2013 el área cultivada ascendió a 476 782 hectáreas, lo que equivale al 8,9% del área total dedicada al desarrollo de actividades agrícolas en Colombia (ver gráfico 1).

Figura 1: Área cultivada con palma en Colombia



Fuente: Agronet, 2013

El uso y tenencia de la tierra ha sido tema central en el debate en relación con la causalidad del conflicto armado interno en Colombia. Por un lado, están los señalamientos acerca del grado de corresponsabilidad que tiene la agricultura empresarial frente a los fenómenos de desplazamiento y despojo de tierras “tal como sucedió con el despojo violento de tierras de las comunidades afrocolombianas que habitan en la cuenca del Pacífico

chocoano, para dar paso a cultivos de palma” (Ocampo, 2009, p.180); por otro lado, esta relación de causalidad debe ser analizada en lo que respecta el hecho de que los empresarios del campo son objeto de extorsiones por parte de grupos ilegales, lo que constituye una fuente de recursos económicos que financia el conflicto armado.

¿MOMENTO PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL POSCONFLICTO?

El desarrollo rural es un tema clave en el cual se enmarca la discusión de las distintas problemáticas que agobian a la población rural en Colombia, como son el conflicto armado, la pobreza, el desplazamiento, el uso y tenencia de la tierra, entre otros.

Un eventual posconflicto surge como una gran oportunidad que deberá contribuir con la generación de escenarios propicios que permitan la construcción e implementación de un conjunto de políticas públicas que garanticen la solución estructural de dichas problemáticas, las cuales históricamente han impedido el desarrollo social y productivo de las regiones, escenario bajo el cual es preciso saldar la deuda social del Estado con los campesinos y así lograr dignificar la vida de estos y sus actividades productivas, en ese sentido, el acuerdo concibe el reconocimiento del papel fundamental de la economía campesina y comunitaria para el desarrollo rural (Mesa de conversaciones, 2014).

Se debe considerar como punto de partida que en Colombia alrededor de un 30% de su población es rural, cuya dinámica económica y social gira en torno al desarrollo de actividades productivas en el sector, lo cual se constituye como una oportunidad y una fortaleza que debe ser reorganizada y potenciada de manera integral.

Resolver el conflicto armado creará las condiciones favorables para promover el desarrollo rural en Colombia. El gobierno colombiano a la cabeza del presidente Juan Manuel Santos adelanta un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC encaminado a lograr un acuerdo de paz que ponga fin al conflicto armado interno, cuya agenda de negociaciones incluye en uno de sus puntos el tema de desarrollo rural. El acuerdo logrado, “política de desarrollo agrario integral”, pretende dar un viraje a la política rural en Colombia.

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2014), el desarrollo agrario integral, ha sido construido con base en cuatro pilares fundamentales:

- 1) Acceso y uso de la tierra; 2) establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial; 3) planes nacionales que deberán lograr una reducción radical de la pobreza y la eliminación de la pobreza extrema; y 4) sistema especial de seguridad alimentaria y nutricional. (p.4)

En principio se sientan las bases que permiten abordar aspectos relacionados con la estructura de tenencia de la tierra, formalización de la propiedad rural, garantía de acceso a la tierra para el campesino y trabajador agrario, participación en los procesos de planeación y desarrollo territorial por parte de las comunidades, dotación de infraestructura productiva, programas de desarrollo social, estímulo y protección para la producción campesina, delimitación de la frontera agrícola, protección de áreas de interés ambiental, reconversión y uso de la tierra según su potencial productivo, fortalecimiento de mercados locales y seguridad alimentaria, y reconstrucción de áreas afectadas por el conflicto y la pobreza mediante programas de desarrollo rural con enfoque territorial.

Es importante señalar que a la luz del acuerdo alcanzado se espera una reforma rural integral mediante la cual se dé un cambio institucional que permita materializar los acuerdos y de esta manera resolver de forma estructural y sostenible, entre otros aspectos, el cierre de la frontera agrícola, la seguridad y soberanía alimentaria, el tema de concentración de la propiedad rural, el retorno de la población desplazada y las restitución de sus activos y derechos fundamentales, el reconocimiento y revalorización de la población campesina como sujetos sociales de derecho y como sujetos productivos. En este sentido, el acuerdo reconoce que las zonas de reserva campesina⁷ son una figura del Estado que favorece el desarrollo regional y un instrumento legal que impide la concentración de la propiedad rural, que a su vez contribuye al cierre de la frontera agrícola y permite la participación de las comunidades en la planeación y reconstrucción de sus territorios.

⁷ Para profundizar en el tema Zonas de Reserva Campesina véase: http://www.incoder.gov.co/documentos/Ley160_2004.pdf

Los anteriores son aspectos asociados a la naturaleza de las causas que han motivado las movilizaciones agrarias y el surgimiento de luchas campesinas que demandan una política pública que transforme de forma estructural la realidad del sector rural. Aunque no se profundizará en el tema, cabe mencionar que las raíces históricas del origen⁸ de la guerrilla de las FARC tiene relación con las luchas agrarias de los años treinta en el siglo veinte.

La transformación del sector rural va más allá de un modelo de desarrollo incluyente y sustentable; requiere la transformación institucional acompañada de inversión social y productiva, así como garantizar la seguridad, la paz, el respeto y el cumplimiento del mandato constitucional.

Aunque el acuerdo contribuye a remover causas históricas que han sido determinantes en la larga noche que ha representado para Colombia el desarrollo del conflicto armado interno, es determinante para el desarrollo rural en un eventual posconflicto garantizar la confluencia del campesinado y organizaciones sociales en torno al proceso, ya que como lo menciona el CINEP (2013), existe un “déficit de representación política de los diversos pobladores del campo, o su falta de consideración como un actor político frente a las instituciones e instancias de toma de decisiones” (p.5). Al respecto, el PNUD (2012) refiere:

La política pública requiere cambios en su sistema de diseño. No puede seguir siendo atributo de la tecnocracia, no siempre bien informada o experimentada sobre la problemática rural. Tanto el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural requieren avanzar más en el conocimiento integral del problema rural. La articulación academia-organizaciones sociales-diseñadores de políticas es una propuesta hecha en el pasado que no ha tenido respuestas. (p.12)

Bajo esta situación, se parte de la premisa según la cual el desarrollo rural requiere la inclusión de las organizaciones sociales formales e informales que forman parte de la comunidad, al igual que las instituciones de orden gubernamental y demás organismos de orden nacional e internacional con el propósito de realizar un trabajo en conjunto de manera articulada y de forma

⁸ Para profundizar en este tema véase: *Guerrilla y población civil Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Consultar en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf>

concertada, con lo que se contribuye no solo al desarrollo productivo sino al institucional en las regiones para el establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial. Al respecto, para Schejtman y Berdegú (2004), el desarrollo rural se concibe desde una visión territorial y definen el Desarrollo Rural Territorial (DTR) como:

Un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. (...). El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva. (p.30)

Estas son consideraciones que reorientan el desarrollo rural hacia un proceso de cambio o transformación de la realidad rural cuyo propósito es contribuir al mejoramiento de los niveles de vida y al bienestar de la población mediante la garantía del acceso a bienes públicos sociales –salud, educación, recreación, cultura, seguridad, paz, tecnología, capacitación y asistencia técnica, entre otros- a partir del fortalecimiento de las capacidades productivas de las familias campesinas, como resultado de la construcción y definición de las problemáticas locales y de la formulación e implementación de políticas públicas con el propósito de confrontar dicha situación, con una orientación sustentable en aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos. Al respecto, Machado (2013), en el informe “La política de reforma agraria y tierras en Colombia” del Centro Nacional de Memoria Histórica, sintetiza el concepto de desarrollo rural como:

Un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las sociedades rurales locales, que, con la participación de los distintos actores sociales, permite diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural. Para que dicho proceso se profile de manera integral y genere dinámicas continuas de transformación, se requiere un desarrollo institucional como proceso básico para la transformación estructural de las sociedades locales. (p.20)

Cabe subrayar que en el acuerdo, el desarrollo rural va más allá del aspecto agrario al considerar el acceso a la tierra como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo; en este sentido, fija como propósito el bienestar de la población rural y el fortalecimiento de sus capacidades productivas de acuerdo con las particularidades y potencialidades de los territorios, para lo cual se debe ser provisor para la construcción de un modelo de desarrollo rural sustentable desde lo social, económico, político y ambiental.

La tarea no es fácil, pues la magnitud de la problemática rural constituye un verdadero desafío para el Estado, lo que requiere un proceso dinámico y articulado donde confluyan académicos, instituciones, actores sociales y políticos para la implementación de los acuerdos alcanzados.

CONCLUSIONES

La lucha entre el Estado y los colectivos armados ilegales por el control militar, económico y productivo de los territorios, aún vigente, ha ocasionado un drama de gran magnitud que afecta principalmente a los habitantes rurales. Las cifras dan cuenta de que la población desplazada en Colombia supera los cuatro millones y la cantidad de tierra usurpada supera la cifra de seis millones de hectáreas.

Existe cierta complementariedad entre la pobreza rural y el conflicto producto de la ineficiencia institucional; por un lado, el conflicto armado interno ha sido factor causal en el incremento de los índices de pobreza, muertes violentas, desplazamiento y despojo de tierras, por otra parte, la pobreza contribuye al incremento del conflicto en la medida en que se reducen las opciones para la población más pobre, lo que conlleva al vínculo de esta con actividades económicas propias del conflicto.

El desplazamiento forzoso de la población acompañado por el despojo violento de sus activos productivos, constituye una amenaza real para la seguridad y soberanía alimentaria de la nación, así mismo, pone en riesgo de desaparecer la cultura campesina, al igual que comunidades indígenas y afrodescendientes.

Los antecedentes históricos dan muestra de los esfuerzos ineficientes de parte de los gobiernos durante más de medio siglo en procura de generar una reforma agraria que afecte de forma estructural las distintas problemáticas

del medio rural.

A la luz de la ley 160 de 1994, la ley 1448 “ley de víctimas y restitución de tierras”, junto con los acuerdos logrados en las negociaciones adelantadas por el gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC, se espera que el Estado cuente con los instrumentos y mecanismos suficientes que contribuyan con el retorno de la población desplazada, así como con la restitución de sus activos productivos y la garantía de no repetición de actos que vulneren sus derechos, al igual que se promueva el desarrollo social y productivo de manera sustentable en las distintas áreas rurales del país.

Frente a lo acordado en las negociaciones entre el gobierno y las FARC, el desarrollo rural territorial en un eventual posconflicto requiere de la transformación regional de acuerdo con la particularidad de las actividades productivas propias y complementarias en cada territorio; dicha transformación es resultado de la articulación institucional y de los actores locales cuyo propósito es planificar los procesos de desarrollo al interior de sus comunidades.

El desarrollo rural en un posible posconflicto debe priorizar el reconocimiento del campesino como sujeto social de derecho y como sujeto productivo que contribuye con la seguridad y autonomía alimentaria, con la sostenibilidad ambiental mediante la producción amigable y la protección de los recursos naturales.

Algunos sectores políticos han sido antagonistas del proceso de paz y han manifestado abiertamente su total desacuerdo con la negociación que se lleva; sin embargo, cabe mencionar que en un hipotético acuerdo de paz, son más las bondades y beneficios que se pueden conseguir al poner fin al conflicto mediante una salida negociada, lo que se vería reflejado en la reducción del presupuesto para la guerra, el cual necesariamente tendrá que ser destinado a materializar dichos acuerdos.

El Estado tendrá la responsabilidad de adelantar las acciones necesarias de manera concertada con las comunidades campesinas y de forma pacífica, encaminadas a resolver de manera eficiente y definitiva la problemática ocasionada por la expansión de cultivos ilícitos.

Finalmente, en un eventual posconflicto surgen interrogantes frente al

papel, los mecanismos y la capacidad del Estado para garantizar tanto la reinserción a la vida civil de futuros ex combatientes, el retorno de población desplazada a sus lugares de origen, la restitución de activos y de sus derechos a la población víctima, así como la institucionalidad para el desarrollo rural en concordancia con la agricultura empresarial y actividades propias de la economía extractivista, aspectos que consolidan la sostenibilidad del proceso de paz.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece los valiosos y acertados comentarios y sugerencias de Heide Yolima Ortiz Valencia, M.Sc. (c) en Desarrollo Rural, para la elaboración del presente artículo.

REFERENCIAS

ACNUR (2012). *Las tierras de la población desplazada*. Recuperado el 6 de enero de 2015, de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012

BARIBBI, A. y SPIJKERS, P. (2011). *Campesinos, tierra y desarrollo rural. Reflexiones desde la experiencia del tercer laboratorio de paz*. Recuperado el 13 de diciembre de 2014, de https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fecas.europa.eu%2Fdelegations%2Fcolombia%2Fdocuments%2Fprojects%2Fcartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf&ei=kjyOVI3BOc7hSASowYGoCQ&us

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). *Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

CEPAL (Enero de 1999). *Boletín Demográfico*, 63. Recuperado el 13 de diciembre de 2014, de <http://www.cepal.org/Celade/publica/bol63/BD63def00e.html>

- CINEP (2013). *Tierra, política agraria y desarrollo rural en el horizonte de la paz*. Recuperado el 25 de enero de 2015, de <http://www.jesuitas.org.co/documentos/73.pdf>
- DANE (2005). *Población conciliada 1973, 1985, 1993 y 2005, por áreas, según departamentos*. Recuperado el 13 de diciembre de 2014, de <https://www.dane.gov.co/censo/files/presultados.pdf>
- DANE (2013). *Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA 2012*. Recuperado el 15 de Enero de 2015, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/boletin_ena_2012.pdf
- DANE. (2014). *Pobreza monetaria y multidimensional 2013*. Recuperado el 14 de diciembre de 2014, de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf
- DNP. (2012). *Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano*. Recuperado el 13 de diciembre de 2014, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/zz_2013_Definici%C3%B3n%20Sistema%20de%20Ciudades%20-%20Equipo%20base.pdf
- FAJARDO, D. (2003). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. Recuperado el 13 de enero de 2015, de http://www.kus.uu.se/CF/Cuaderno_01.pdf
- FEDEPALMA. (2013). *Área sembrada en desarrollo y producción con palma de aceite*. Recuperado el 15 de enero de 2015, de https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agronet.gov.co%2Fwww%2Fhtm3b%2Fpublic%2Fboletines%2FSIOA%2FFedepalma.xlsx&ei=MSvBVJeQDsXfsAT67YHwDw&usg=AFQjCNFWIJEY1gsS7biVoPjB_EbbUxNX3A
- FORERO, J. (2001). *La economía campesina colombiana 1990-2001. Cuadernos tierra y justicia, 6*.

- FRANCO, A. M., y DE LOS RÍOS, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 93-119.
- GALINDO, H., RESTREPO, J., y SÁNCHEZ, F. (2009). Guerra y violencias en Colombia Herramientas e interpretaciones. Recuperado el 2 de enero de 2015, de http://www.cerac.org.co/es/assets/files/guerrayviolencias/Libro_CERAC_.pdf
- GÓMEZ, B. (2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Juris*, 63-83.
- GRUPO DIÁLOGO RURAL COLOMBIA (2012). *Saldar la deuda histórica con el sector rural*. Recuperado el 3 de enero de 2015, de http://www.humanas.org.co/archivos/8ponencia_grupo_dialogo_rural.pdf
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2104). *Resumen de país - Colombia*. Recuperado el 6 de enero de 2015, de http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/colombia_sp_4.pdf
- IBÁÑEZ, A. M., MOYA, A., y VELÁSQUEZ, A. (2006). *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Recuperado el 14 de enero de 2015, de http://www.pbideutschland.de/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Documentos/Desplazamiento/0605-Caritas_desplazamiento_politica_proactiva.pdf
- IGAC (2010). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Recuperado el 14 de enero de 2015, de http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/95bb3a804dc8d881bb31fb36b39898f6/2_la_concentraci%C3%B3n_de_la_propiedad_rural_en_el_mundo_2.pdf?MOD=AJPERES
- MESA DE CONVERSACIONES (2014). *Informe conjunto de la mesa de conversaciones*. Recuperado el 26 de febrero de 2105, de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Conjunto,%20Mesa%20de%20Conversaciones,%20enero%20de%202014-Espa%C3%B1ol.pdf>

- MINISTERIO DEL INTERIOR REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011). *Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>
- OCAMPO, S. (2009). Agroindustria y conflicto armado. El caso de la palma de aceite. *Colombia Internacional*, 180.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2014). *Entérese del proceso de paz*. Recuperado el 24 de enero de 2015, de <http://www.santospresidente.com/media/enteresedelprocesodepaz.pdf>
- OIDHAC. (2013). *Tierra en Colombia - entre despojo y negocio*. Recuperado el 14 de Enero de 2015, de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/666329106.pdf>
- PÉREZ, E., y PÉREZ, M. (2002). El sector rural en Colombia y su crisis actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 39.
- PERRY, S. (Diciembre de 2010). *LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366386291DocumentoDiagnosticoColombia.pdf
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de [http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00056950/2Anexo%20sobre%20proceso%20de%20difusi%C3%B3n%20INDH%20-%20Informe%20a%20Embajada%20de%20Suecia%20\(2\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00056950/2Anexo%20sobre%20proceso%20de%20difusi%C3%B3n%20INDH%20-%20Informe%20a%20Embajada%20de%20Suecia%20(2).pdf)
- PNUD (2012). Desarrollo rural con enfoque territorial: desafío para la política pública. *Hechos de Paz*, 12.
- RAMÍREZ, M. E. (2012). *Las mujeres rurales y las principales problemáticas a las que se enfrentan*. Recuperado el 13 de enero de 2015, de http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/cuestion_agraria.pdf

- República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 14 de enero de 2015, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- SALGADO, C. (2012). *Los conflictos rurales y los escenarios a futuro*. Recuperado el 25 de enero de 2015, de http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/cuestion_agraria.pdf
- SEGURA, S. (2010). *Impacto del conflicto armado interno en la familia colombiana*. Recuperado el 25 de enero de 2015, de http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/54_10644_conflicto-armado-y-familia.pdf
- SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Recuperado el 22 de enero de 2015, de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduen.pdf
- UPRA (2014). *Presentación Institucional*. Recuperado el 15 de enero de 2015, de https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA_Oferta_Institucional.pdf
- VARGAS, R. (1997). *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Recuperado el 10 de noviembre de 2104, de caso Colombia:el Programa de Desarrollo Integral Campesino - PDIC - del fondo DRI: <http://www.cepal.org/ddpeuda/pdf/colombia1.pdf>
- VERGARA, W. (2010). La ganadería extensiva y el problema agrario. El reto de un modelo de desarrollo rural sustentable para Colombia. *rev. Cien. Anim.*, 45.