

*Rocío Rubio / Ana Carolina Ramírez / Santiago Fandiño / Gonzalo Suárez / Lilliana Mesías*

*Absalón Machado / coordinador*

# *La academia y el sector rural 2*



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

Sede Bogotá  
Facultad de  
Ciencias Económicas

**CID**

Centro de  
Investigaciones  
para el Desarrollo



*La academia*  
*y el sector rural* **2**



*Rocío Rubio / Ana Carolina Ramírez / Santiago Fandiño / Gonzalo Suárez / Liliana Mesías*

---

*Absalón Machado / coordinador*

# *La academia y el sector rural 2*

Machado Cartagena, Absalón de Jesús, *La academia y el sector rural* / Rocío Rubio, Ana Carolina Ramírez, Santiago Fandiño, Germán Suárez, Liliana Mesías . -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2004.

261 p. (La academia y el sector rural ; 2)

1. Academia 2. Sector rural 3. Colombia I. Rubio- , Rocío II. Ramírez- , Ana Carolina III. Estudios económicos IV. Serie : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. La academia y el sector rural ; 2

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Carrera 50 n° 27-70

Edificios Camilo Torres, bloque B4

Bogotá-Colombia

*Teléfonos* (57 1) 316 51 23 / 316 50 00, extensiones 18 705, 18 697

*Fax* (57 1) 316 50 00, extensión 18 714

Oficina de comunicaciones, extensión 18 698

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, septiembre de 2004

ISBN 958-701-443-x

EDICIÓN

*Luisa María Navas Camacho*

*Alberto Supelano*

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

*Ángela Vargas / Tiza Orión Editores EU*

FOTOGRAFÍA DE LA CARÁTULA

*Andrés Traslaviña*

IMPRESIÓN

*Sevigraphic Ltda.*

# CONTENIDO

Presentación .....	11
Introducción .....	13
El conflicto .....	13
Desplazamiento y cultivos de uso ilícito .....	15
Reforma agraria .....	16
Democracia .....	16

## ESTUDIOS SOBRE EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO, 1986-2003. ACTORES, ACTUACIONES Y ESCENARIOS

*Rocío Rubio*

Introducción .....	19
1. Los actores del y en conflicto .....	22
2. Las actuaciones .....	38
3. Una guerra en la periferia, degradada y de perdedores Algunas salidas desde el paradigma del desarrollo humano .....	49
4. ¿El o los escenarios? .....	60
5. Reflexiones finales .....	73
Referencias bibliográficas .....	75
Bibliografía anexa .....	81



DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA.  
PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y POLÍTICA PÚBLICA  
*Ana Carolina Ramírez*

1. La discusión básica internacional sobre el tema .....	84
2. Los estudios académicos sobre el desplazamiento interno en Colombia .....	88
3. La producción académica y las políticas públicas sobre desplazamiento .....	108
4. Propuestas de política pública sugeridas por la academia y por las instituciones que hacen seguimiento y atienden a la población desplazada .....	112
5. Conclusiones: vacíos y retos de la producción teórica .....	117
Referencias bibliográficas .....	120

LOS CULTIVOS ILEGALIZADOS.  
ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, 1986-2003  
*Santiago Fandiño*

Introducción .....	127
1. El marco internacional .....	130
2. El estado del arte .....	134
3. Propuestas de la academia .....	154
4. Nuevas preguntas .....	156
5. Conclusiones .....	157
Referencias bibliográficas .....	160

REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA.  
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ACADEMIA 1986-2002  
*Gonzalo Suárez*

Introducción .....	165
1. Teoría e historia .....	167





2. Revisión del estado del arte .....	177
3. Las políticas públicas entre 1986 y 2002 .....	202
4. Conclusiones .....	204
Referencias bibliográficas .....	208


¿QUÉ DICE Y QUÉ SILENCIA LA ACADEMIA  
SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN CAMPESINA?  
1986-2002

*Liliana Mesías García*

Introducción .....	213
1. Aproximaciones conceptuales .....	214
2. El campesinado colombiano en la construcción de la democracia .....	225
3. Análisis del estado del arte sobre campesinado y democracia .....	230
Referencias bibliográficas .....	246
Matriz. Producción académica y discursos sobre campesinado y democracia 1986-2004 .....	250
Siglas .....	259



## PRESENTACIÓN



**E**l Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia es una unidad de la Facultad de Ciencias Económicas dedicada a la investigación y a la asesoría en temas económicos, sociales e institucionales. Su propósito es contribuir con mayores conocimientos y en la elaboración de propuestas de política pública que fortalezcan el debate académico y se orienten a solucionar los grandes problemas estructurales del país.

Ese espíritu se materializa en la entrega de una colección de ensayos llamada *La academia y el sector rural*. En ella se quiere transmitir la idea de que las personas dedicadas a la labor académica siguen desarrollando trabajos de investigación sobre ese sector y propuestas para que tengan en cuenta los diseñadores de políticas públicas.

Esta colección hace parte del proyecto *Prospectiva del desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*, cofinanciado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias) y por el International Development Research Centre (IDRC), del Canadá. La pretensión de este proyecto es entregar una propuesta prospectiva sobre las posibilidades de desarrollo rural y agrario para Colombia, en una etapa futura de posguerra y sobre la factibilidad de fomentar investigaciones que tengan impacto en la formulación e implementación de políticas públicas rurales y agrarias para la construcción de la paz.

Los ensayos constituyen una revisión del estado del arte de temas que el proyecto identificó como relevantes en la problemática agraria y rural del país, desde el punto de vista de la prospectiva y de las circunstancias que deberá enfrentar Colombia en las próximas décadas. Son siete grandes temas con sus respectivos subtemas: reforma agraria y conflicto, desarrollo rural, desarrollo institucional, medio ambiente, estructura productiva, economía campesina, descentralización y desarrollo territorial.



Una variedad de disciplinas aporta de manera significativa al conocimiento de la realidad rural. No obstante, los temas escogidos se abordan solamente desde sus aspectos socioeconómicos y políticos. Se omite la revisión desde la mirada de la geografía, la historia, la etnografía, la antropología, las ciencias físicas y otras.

Junto a los estados del arte, se hace una revisión analítica de los documentos de la Misión de Estudios del Sector Rural Agropecuario de 1988-1990; de la Misión Rural de 1997-1998 y de los Cuadernos Tierra y Justicia, publicados por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, en el año 2002. También se presentan los principales trabajos realizados en la perspectiva de visiones de largo plazo sobre la agricultura colombiana y sobre las políticas en el sector rural.

La coordinación y orientación de los documentos que se publican en esta serie estuvieron a cargo del profesor Absalón Machado y su elaboración, en manos de profesionales colombianos, profesores de la Universidad Nacional y estudiantes de pregrado y postgrado de la misma universidad. Se trata de un trabajo académico que con su calidad quiere llamar la atención acerca de los esfuerzos que todavía se requieren, en especial de parte de las universidades públicas y de las regiones.


El CID quiere divulgar con esta publicación lo que hace la academia, con el ánimo de que sea útil para lograr un mayor acercamiento entre investigadores y los sectores público y privado, de manera que el conocimiento se utilice con más intensidad en la solución de nuestros grandes problemas.

Agradecemos la colaboración y el estímulo de Colciencias y el IDRC de Canadá para el desarrollo de este proyecto y de su publicación.

Jorge Iván González

*Director del CID*

## INTRODUCCIÓN



Tienen en sus manos el segundo volumen de la serie *La academia y el sector rural*, realizada en el marco del proyecto *Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*, impulsado por Colciencias y el CID.

En este volumen se incluyen cinco documentos, cuyos temas tienen una estrecha relación entre sí. En síntesis, se trata de lo siguiente: el conflicto en el sector rural ha generado desplazamientos forzados de la población, especialmente hacia las áreas urbanas, de manera acentuada durante los años noventa y hoy. A ese escenario del conflicto y de los desplazamientos converge a su vez la problemática de los cultivos para uso ilícito, en un movimiento perverso que se retroalimenta, y todo ello se relaciona con la estructura de la propiedad rural y con los fracasos de las políticas del Estado para reformarla.

Cada aspecto mencionado y sus múltiples relaciones con los otros implican la exclusión del campesinado. Esto sustenta la tesis de que el tema de la democracia no se ha considerado ni en las políticas ni en las visiones que de lo rural tienen la sociedad colombiana y el Estado.

Los cinco documentos pueden leerse entonces con el propósito de tener una visión global del problema rural que permita apreciar la importancia del trabajo académico realizado y sus limitaciones. Dicho de otra manera, al terminar su lectura no será difícil reconocer la relevancia de esos aportes académicos especializados y aislados, que indudablemente requieren avanzar hacia una visión más integral de los problemas, sus dinámicas y sus relaciones.

### EL CONFLICTO

El primer ensayo, elaborado por Rocío Rubio, se refiere a la producción académica colombiana relacionada con el conflicto, que tiene raíces históricas en el sector rural y una estrecha relación con su estructura. La autora



organiza su revisión sobre la base de tres grandes temas: los actores del y en el conflicto, las actuaciones y los escenarios.

En los análisis de los académicos, las organizaciones armadas al margen de la ley se erigen como los principales actores del conflicto. Al tiempo, se considera a la insurgencia como unos aparatos militares y políticos que no logran convertirse en opción de poder. La academia se ha preocupado por explicar el crecimiento de las FARC y su centralidad en la vida del país. Ejercicios académicos similares se han hecho sobre el ELN.

El origen de los paramilitares y/o autodefensas, sus modos de actuar, su ubicación geográfica, el discurso político que manejan y sus relaciones con el Estado no han sido tópicos ajenos al interés de los analistas. Buena parte de la literatura sociopolítica colombiana trata el crecimiento de estos grupos, su modelo, originado en Puerto Boyacá y replicado en otras zonas; el surgimiento de las AUC y su relación con la expansión de las guerrillas y la lucha por los territorios.

El reciente *Informe sobre desarrollo humano para Colombia 2003* propone una suerte de concepto caleidoscópico para analizar los grupos armados y muestra la complejidad del tema y de las soluciones al conflicto. En la revisión de los estudios se observa también la preocupación de los académicos por entender el rol del Estado en general y particularmente el de la Fuerza Pública, en tanto actores en el conflicto, tema que adquiere mayor relevancia con la política actual de seguridad ciudadana.

En el trabajo de Rocío se destacan los estudios que muestran un paralelismo entre el proceso de construcción del Estado y la violencia y los que señalan un común denominador en las violencias: no aceptar que el Estado ejerce el monopolio legítimo de las armas.

Otros enfoques académicos cuestionan la idea de una violencia de corte político, al igual que la distinción entre rebeldes y criminales, en una visión del conflicto inspirada en la teoría económica del crimen. Una vertiente más de análisis se ocupa de la conexión conflicto armado–estructura agraria, en particular en las zonas de colonización y de cultivos ilícitos. En este caso, los aportes son generales y es claro el vacío dejado por la carencia de estudios de caso comparados en los que se ilustre mejor esa relación.

En los escenarios, las zonas de colonización aparecen como los lugares de violencia más importantes; por ello, la colonización armada, especialmente en el Bajo Cauca, Urabá, Magdalena Medio y Putumayo, ha sido objeto de varios análisis. Se entrevé en diversos estudios la conclusión de que el escenario de la confrontación violenta se diversifica, que el mito guerrilla-colonización decae y da paso a explicaciones de corte más estratégico.



## DESPLAZAMIENTO Y CULTIVOS DE USO ILÍCITO

La problemática de los desplazados es consustancial al conflicto y Ana Carolina Ramírez nos muestra los diferentes enfoques de tratamiento del tema. Las miradas estructurales consideran que el conflicto armado determina el fenómeno del desplazamiento y otros estudios se concentran en establecer los impactos socioeconómicos del mismo, sobre todo en las ciudades, o en recopilar datos sobre desplazados.

Importantes son también los enfoques fenomenológicos, dedicados a estudiar las características de los individuos, las familias y el colectivo a lo largo del proceso. En este grupo también se incluyen aquellos trabajos orientados a analizar el desarrollo psicológico de cada víctima, el cambio de sus actitudes, su forma de ver el futuro, sus imaginarios, su autovaloración y la situación de sus seres queridos.

Desde lo jurídico, los estudios muestran la manera como se quebrantan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los desplazados y consideran que esa trasgresión es la causa del desplazamiento. El otro bloque de análisis lo constituyen los estudios centrados en la institucionalidad, en la manera como el Estado ha afrontado el problema y en el papel de las organizaciones de la sociedad civil.

En la compleja trama de la violencia y el desplazamiento se encuentra el problema de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. La academia comenzó a atender recientemente el tema, estimulada por las contradictorias e ineficaces políticas gubernamentales y por su relación con el conflicto y el problema agrario.

La revisión bibliográfica que realizó Santiago Fandiño se fundamentó en un enfoque sistémico de dos ejes: uno estructurante o de los contratos y los acuerdos (responsable de la creación de capital humano, social e institucional; participación, paz y convivencia) y otro estructural o de los ingresos y los medios (empleo, ingresos e inversión; espacio, región y medio ambiente).

En relación con el capital humano, social e institucional hay estudios de los efectos de los cultivos ilegalizados sobre la salud, la educación, la cultura y el funcionamiento y operación de las estructuras institucionales. En lo relacionado con la participación, la paz y la convivencia, los análisis insisten en el crecimiento de la criminalidad y la violencia. En torno al empleo, el ingreso y la inversión, se anotan la profunda crisis estructural del país y la dificultad para generar unos empleos e ingresos que sustituyan a aquellos que giran alrededor del negocio del narcotráfico y los cultivos de coca y amapola. Y en el tema de espacio, región y medio ambiente, la academia sitúa su análisis en el desplazamiento de la población causado por el conflicto.



Santiago Fandiño muestra también su preocupación por el descuido de la academia en relación con un tema decisivo para el país y en sus nexos con los países consumidores de drogas: el impacto del narcotráfico sobre la economía, la sociedad, el Estado, el medio ambiente y la institucionalidad. El tema puede originar interesantes hipótesis y a la vez planteamientos diferentes sobre las relaciones de reciprocidad y equidad con los países industrializados en el combate al consumo y producción de ilícitos.

#### REFORMA AGRARIA

En cuanto tema de política sectorial, la reforma agraria se ha evaluado sobre la base, casi siempre, de los aportes teóricos de Antonio García, destacados por Gonzalo Suárez. Su ensayo resalta, además de los trabajos que tratan el fracaso de la reforma agraria para solucionar el problema de tierras en Colombia, el hecho de que en el debate académico afloran dos posiciones contrastantes: una que argumenta que la tierra ha perdido importancia como factor productivo y que el acceso a la misma no genera poder económico, ni político. La otra, que aboga por una redistribución equitativa de la tierra, sin desconocer el significado que tiene para el desarrollo rural el acceso a otros recursos como crédito, tecnología y mercados. Entre las dos hay otras propuestas que por su escaso sustento aún no son alternativas de políticas.

Algunos autores introducen un concepto nuevo de reforma rural: se apoya en una visión más integral y de largo plazo, que permite contextualizar el uso y acceso a los recursos productivos y considera otras opciones de consecución de la propiedad rural. En el medio están las tesis neoliberales, que propenden por dinamizar el mercado de tierras, sin importar si su propiedad se concentra: lo relevante es hacer un uso eficiente de ellas de acuerdo con las señales del mercado. Y las tesis de los neoinstitucionalistas, que enriquecen el debate con nuevos elementos analíticos.

#### DEMOCRACIA

Liliana Mesías señala que la relación entre democracia y campesinado no aparece de manera explícita en los documentos generados por la academia. Sus horizontes analíticos comprenden tres temas: el campesino como actor social y sujeto histórico, la relación entre equidad económica, democracia y campesinado y la tensión del campesinado en medio de una democracia consultiva, una participativa o una real.





Las visiones académicas que contemplan al campesinado como actor social y sujeto histórico reflexionan sobre los procesos democratizadores desde visiones no convencionales. Otra vertiente percibe al campesinado desde una visión netamente productivista, no obstante que desde una mirada económica se han trabajado los temas de la equidad y la pobreza en el campo y los de la inclusión y el reconocimiento de la economía campesina en el contexto nacional.

En general, estos trabajos convergen en indagar, problematizar o cuestionar varios aspectos: el modelo de desarrollo, las políticas económicas incluyentes o excluyentes, la persistencia campesina y la necesidad de conceptualizar al campesinado sobre la base de su diversidad y no sólo en términos de la competencia mercantil.

Otro enfoque se refiere al campesino en medio de la tensión entre la democracia consultiva, la participativa o la real y toca varios problemas de fondo: la participación y su nexa con la democracia, los mecanismos participativos y la relación que crean con el Estado y el papel de las reformas políticas.

Esperamos que los lectores disfruten y saquen provecho de estas revisiones del estado del arte sobre temas relevantes para el desarrollo y el futuro del país.



## ESTUDIOS SOBRE EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO, 1986-2003. ACTORES, ACTUACIONES Y ESCENARIOS

Rocío Rubio

*Antropóloga, con maestría en Estudios Políticos  
IEPRI, Universidad Nacional de Colombia*



### INTRODUCCIÓN

**E**ste texto revisa los estudios sobre el conflicto colombiano publicados entre 1986 y 2003. Esta producción académica es extensa y compleja. No por casualidad se dice que en Colombia surgió una suerte de “nueva ciencia social”, coloquialmente denominada *violentología*<sup>1</sup>.

Una revisión exhaustiva sobrepasa los límites de este documento. Es necesario delimitar su alcance. Se excluyen dos ejes temáticos y se da un tratamiento parcial a otro en vista de los objetivos del proyecto: “Estudio prospectivo sobre las posibilidades de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia”, del cual hace parte este texto.

El primer eje es la producción académica publicada dentro de los límites temporales del trabajo, pero cuyo énfasis es histórico; es decir, aquellas investigaciones que giran en torno a la violencia de los años cincuenta –a la política–, a la que protagonizaron liberales y conservadores; en suma, a la que en la literatura colombiana se conoce como *la Violencia*, con mayúscu-

---

1 Término que surgió después del Primer Simposio Internacional sobre la Violencia, realizado en 1984.



las<sup>2</sup>. ¿La razón? La violencia actual y la histórica son dos fenómenos de naturaleza diferente. Acudir a una no implica necesariamente entender la otra. Algunos analistas intentan encontrar continuidades entre ambas. Aquí, me alejo de esta perspectiva y comparto las observaciones de Álvaro Camacho [1991].

El segundo eje corresponde a los textos que estudian los procesos de desmovilización y reinserción de quienes pactaron la paz con el Estado a principio de los noventa. Producción que presenta biografías, aproximaciones psicosociales y valoraciones parciales de los procesos de reincorporación a la vida civil<sup>3</sup>.

La relación colonización-conflicto violento es el eje que se examina parcialmente, pues otro estudio del proyecto se dedica a la colonización<sup>4</sup>. Además, los límites teóricos y metodológicos de esta relación tienden a ser difusos, quizás porque en la realidad colombiana los dos fenómenos se cruzan de manera múltiple y diversa.

Una vez hechas las anteriores salvedades, cabe introducir al lector en el contenido del texto. Su alcance se limita al conflicto armado o violento de carácter público; aquel que busca la eliminación del otro (sea física o simbólica)<sup>5</sup>. Se pregunta por la producción académica y en ésta por sus énfasis y silencios. Para ello seleccionan los principales estudios que exponen tesis, hipótesis, enfoques analíticos o aproximaciones conceptuales. Su lectura está guiada, entre otros motivos, por el interés de captar las propuestas de políticas públicas para superar el conflicto. Estas se consignan en el texto. Sin embargo, su balance, o mejor, la incidencia o falta de incidencia de la producción académica en la política será objeto de análisis minucioso en un segundo documento, correlato del presente.

Ahora bien, ¿cómo se organizó la presentación? Este texto se divide en tres grandes partes y se acude a la metáfora del teatro como estrategia narrativa. La producción académica se organizó de acuerdo con las siguientes categorías: *actores, actuaciones y escenarios*.

2 El lector interesado puede consultar el balance realizado por Carlos Miguel Ortiz [1994] y otros títulos que se presentan en la bibliografía anexa.

3 En la bibliografía anexa se reseñan los principales títulos en esta materia.

4 Para un análisis más detallado de los procesos de colonización se recomienda revisar el estado del arte sobre este tema.

5 Esto no niega que exista una barrera o límites muy borrosos y dinámicos entre la violencia doméstica o privada y la pública. Sin embargo, entrar en esta materia sería objeto de otro documento.



En la primera (*los actores*) se ubican los estudios dedicados a la descripción y al análisis de las organizaciones en armas. Aquí se propone una hipótesis fuerte: en el país se dan las condiciones para que éstas surjan, pero no las que permiten su transformación en opción de poder. También se enuncia la tendencia a un “abandono” de su dimensión política para adoptar otras. Sin embargo, se presenta la interpretación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia que supera la dicotomía y muestra un calidoscopio de imágenes de los armados. Esta parte termina preguntándose si los únicos actores del conflicto son precisamente los armados, dada su dinámica regional y expansión territorial.

La segunda parte (*las actuaciones*) reseña los principales argumentos académicos en torno al tema. Se evidencia el paso del interés por la violencia histórica (años cincuenta) a la violencia reciente (desde la década de los ochenta hasta la actualidad). Se indican las tendencias siguiendo a los autores que identifican las más significativas: la debilidad estatal, la impunidad y la criminalidad, la banalidad de la violencia, la complementariedad entre orden y violencia, así como la centralidad de la cuestión agraria y las aproximaciones al conflicto como una guerra periférica, degradada y de perdedores. Y termina con la reseña de algunos balances o estados del arte sobre el conflicto y la violencia política.

La tercera parte (*el o los escenarios*) presenta las tesis sobre el espacio donde los actores se mueven y realizan sus actuaciones, es decir, los escenarios del conflicto violento. Sin negar la importancia histórica que aún mantienen las zonas de colonización, aquí se muestra que los escenarios de la guerra se han diversificado. De acuerdo con los estudios, este fenómeno obedece a decisiones estratégicas de las organizaciones armadas; mirada válida, pero que no permite explorar las condiciones nacionales y regionales o públicas y privadas que ayudaron a la expansión territorial de los armados. Otros estudios, por el contrario, presentan algunas claves explicativas para entender la expansión territorial de los armados en los últimos años. Así mismo, clasifican los escenarios de acuerdo con la oferta de los armados y la demanda de sus poblaciones, o bien, con la extensión territorial de los mismos.

Por último se presentan unas reflexiones que no pretenden ser conclusiones. Por el contrario, buscan generar preguntas adicionales que se abordarán en el documento sobre políticas públicas para superar el conflicto o buscar la paz. Estas reflexiones son una suerte de síntesis final o de recapitulación de acentos y silencios en la producción académica. Sin más preámbulos se invita a la lectura de las páginas siguientes.



## 1. LOS ACTORES DEL Y EN CONFLICTO

### 1.1 ¿Se trata sólo de un asunto de organizaciones en armas?

Esta sección indica quiénes son los actores del y en el conflicto para la academia. La producción señala a las organizaciones armadas al margen de la ley como los actores principales. En éstos se incluye, por lo general, a las organizaciones guerrilleras, a los grupos paramilitares o de autodefensa y, en ocasiones, al narcotráfico. El presente documento no se ocupa del tercer actor. Si bien está conectado con el conflicto como dinamizador, motor o fuente financiera, su especificidad requiere un tratamiento aparte que supera el alcance de este documento. Con esta breve introducción, demos paso a los actores armados, no sin antes señalar que su excesiva visibilidad oculta a otros actores del y en el conflicto.

### 1.2 Organizaciones guerrillas: ¿insurgencia sin revolución?<sup>6</sup>

*La insurgencia en Colombia son aparatos militares y políticos que no logran convertirse en opción de poder y tomárselo.* La frase resume la postura analítica de Eduardo Pizarro [1990, 1996]. Este analista observa las raíces de la insurgencia colombiana en los núcleos de autodefensa y guerrilla móvil formados, desde 1949, por campesinos para resistir la violencia del Estado. Describe la historia de la insurgencia de acuerdo con tres períodos: *emergencia y consolidación* (1962-1973), *crisis y división* (1973-1980), y *recomposición y auge* (1980-1989).

En el primer período, Pizarro observa que se respiraba una atmósfera política en la que era inevitable la revolución. Aquí, la insurgencia tomó la representación social y no se consolidó un polo popular. Sin embargo, anota que a pesar de estar dadas las condiciones para el surgimiento de la insurgencia, no estaban dadas las condiciones para que se tomara el poder en el país.

Describe el segundo período como un declive de la insurgencia frente a un renacimiento del polo popular. Ilustraciones de su argumento son el golpe que la Fuerza Pública dio al ELN en la operación Anorí y sus divisiones

---

6 Es pertinente aclarar que el texto estudia las dos organizaciones guerrilleras vigentes y con mayor fuerza; es decir, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esto no quiere decir que en el país no existan otras organizaciones; no obstante, se trata de pequeños grupos o disidencias con actuaciones en extremo locales. Esto tampoco quiere decir que en el país no hayan actuado organizaciones tales como el Ejército de Liberación Popular (EPL), el Movimiento 19 de abril (M19), el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista (CRS), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), organizaciones que pactaron la paz a comienzos de los noventa.

internas, el tímido crecimiento de las FARC y el M19, así como el nacimiento de un polo popular, vía la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

El tercer período indica la activación de la guerrilla, en parte por las medidas represivas del Estado que tuvieron un efecto inverso al planeado y que se expresan en la expansión de frentes guerrilleros y número de combatientes, así como en las incursiones en la escena política. Sin embargo, Pizarro concluye y reitera que la insurgencia colombiana, a pesar de su auge, no logró consolidarse como opción de poder.

El anterior enfoque interpretativo es confrontado y complementado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia: *El conflicto, callejón con salida*. Este afirma que, además de la marginalidad política y geográfica de las guerrillas, en Colombia no han existido las condiciones para que tenga éxito la insurgencia armada. Entre éstas, que el país no ha sido testigo de un colapso del Estado seguido por levantamientos campesinos; no ha vivido bajo regímenes absolutistas; no se han dado alianzas entre contraélites y elites; no ha estado bajo un esquema colonialista, ni menos aún, sultanista o dictatorial<sup>7</sup>.

### 1.3 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC<sup>8</sup>

El historiador Fernán González y su equipo [2003] perciben que las FARC han transitado por tres temporalidades: una tradicional (con características telúricas), una moderna (marcada por la exclusión social y la integración a la modernidad) y una posmoderna (que articula a las FARC con el mundo globalizado a través del negocio del narcotráfico). Analizan el comportamiento de esta organización guerrillera a través de seis períodos.

El primero (1966-1977) describe a una guerrilla partisana de lento crecimiento, ubicada en las antiguas zonas de autodefensa campesina y subordinada al Partido Comunista. El segundo (1977-1983) indica el paso de una guerrilla defensiva a una ofensiva, de ahí los planes de expansión de la Séptima Conferencia de las FARC. El tercero (1984-1987) narra las tensiones internas por la premisa de combinar todas las formas de lucha, el proceso

7 Entre los autores que revisa el Informe para elaborar sus argumentos en la materia están: Skocpol [1979]; Lachman [1985]; Goodwin [1988]; Wickham [1992].

8 Un estudio sobre el devenir de las FARC a través de los documentos de la organización, testimonios, análisis y comentarios se encuentra en Varios autores (1999). Una mirada a las FARC a partir del reciente proceso de paz con el Gobierno Pastrana se encuentra en Lozano [2001].



de paz, la apuesta política de la Unión Patriótica y la reacción de extrema derecha. El cuarto (1987-1990) analiza el sedentarismo de las FARC a raíz de la tregua que pactó con el Gobierno Nacional, su fortalecimiento interno, paralelo a las negociaciones de paz, y su autonomía con respecto al aparato político. El quinto (1990-1993) indica la constitución de un movimiento político clandestino inspirado en el *bolivarianismo* y su decisión de pasar de la guerra de guerrillas a la de posiciones. Dos hechos son determinantes en este período: el asalto a Casa Verde y su Octava Conferencia. El sexto (1994-1998) desarrolla, aún más, la idea de una guerra de posiciones. No obstante, observa que existe una serie de contradicciones: la pretensión de ser poder sin ser opción de poder; la dificultad de configurar bases sociales (más que simpatías, lo que existe son alianzas de intereses) y las tensiones entre teoría-práctica y teoría-táctica<sup>9</sup>.

En su trabajo, González y su equipo [2003] combinan el análisis de las declaraciones estratégicas de la organización con su expresión regional. En esta línea, Alfredo Rangel [1996a, 1996b, 1999] acepta la existencia de planes estratégicos que las FARC buscan cumplir a cabalidad. En virtud de este hecho, su apuesta metodológica se centra en el análisis de la organización guerrillera a través de sus pronunciamientos explícitos, sus acciones evidenciables y, sobre todo, las proyecciones planteadas en cada una de sus conferencias.

Rangel [1999] examina tres estrategias de las FARC. La militar, cuya evolución reciente está regida por el imperativo del desdoblamiento de los frentes. La política, caracterizada por el copamiento del poder local a través del clientelismo armado que ejerce la organización, fenómeno que por lo demás distorsiona la democracia, obstaculiza el proceso de descentralización y va configurando una descentralización de tipo armado<sup>10</sup>. Y la económica, una estrategia financiera de largo plazo.

9 Con el cambio de política del gobierno de Álvaro Uribe se puede estar configurando un nuevo período. Se enuncia tan sólo como hipótesis un comportamiento marcado por prácticas más degradadas, en reacción a la presión militar y la necesidad de mostrarse públicamente como una amenaza, y, paradójicamente, un afianzamiento de la inclinación de las FARC a reivindicar el uso de la fuerza ante la percepción de impunidad en las negociaciones entre el gobierno nacional y los grupos de autodefensa, y de un Estado que no actúa como tercero neutral.

10 Esta hipótesis debería revisarse a la luz de los acontecimientos del nuevo siglo, cuando las FARC han desarrollado una práctica de expulsión de las autoridades locales, mediante la amenaza y el terror. ¿Es parte de sus planes estratégicos? ¿Esta práctica es una reacción a la terminación de las negociaciones con el gobierno Pastrana y a la política de seguridad del gobierno Uribe? ¿Más que el copamiento del poder local, se trata de generar ingobernabilidad? Estos, entre otros interrogantes, están en espera de ser resueltos.





Siguiendo a Naylor, Rangel describe tres tipos de financiamiento: *predatorio*, *parasitario* y *simbiótico*. El *predatorio* se da en áreas donde no ejerce influencia sobre la población; allí obtiene recursos a través del asalto, el abigeato, el secuestro y la extorsión. El *parasitario*, cuando la guerrilla logra mayores vínculos con la población y sus finanzas se nutren de las actividades de la región; allí se da el boleteo, la vacuna, el pago por servicios de vigilancia de cultivos de narcóticos y la extorsión a funcionarios públicos y contratistas. El *simbiótico*, cuando la presencia del Estado es nula o muy escasa, y por ello la guerrilla logra insertarse en la economía regional. Allí realiza actividades propias relacionadas con el narcotráfico, actividades extractivas –como la minería de oro, ganadería, agricultura– y los llamados impuestos revolucionarios. Además, Rangel anota que las principales fuentes de ingreso son el narcotráfico y el secuestro, y que las FARC realizan una extracción sin agotar las fuentes y logran una eficiente apropiación del excedente económico.

Concluye que esta organización ha aplicado –con mucha habilidad– el principio de guerra irregular “mediante una doble estrategia de expansión territorial de forma centrífuga, que busca extender la confrontación hasta los lugares más apartados del país y cuyo propósito es dispersar la acción de las fuerzas militares, y al mismo tiempo centrípeta, que concentra su actividad en las zonas de muy alto potencial desde el punto de vista económico y de mucho valor e importancia desde una óptica política y estratégica” [Rangel 1999, 31].

La apuesta teórico-metodológica de González *et al.* [2003] y de Rangel, a través del examen de la o las estrategias de las FARC –diseñadas en cada una de sus conferencias–, en cierto modo dibuja a esta organización guerrillera como un proyecto político. Tal tesis tiene fuertes contradictores. Algunos académicos las conciben más como criminales que como proyecto político [Rubio 1998, 1999]. Otros anotan que es ingenuo seguir la ruta de las estrategias, pues éstas no son profecías autocumplidas. La posibilidad de realizarlas es relacional, es decir, depende al menos de las interacciones con los otros actores armados y aquí incluyen a la Fuerza Pública [INDH 2003]. Y otros más, inspirados en Collier<sup>11</sup>, las definen como *cazadores de rentas*. Pécaut observa que el negocio de las drogas ilícitas está en la base de la reconversión estratégica y la expansión de las FARC. La dinámica de las drogas cambió los objetivos estratégicos de esta organización. El objetivo es ahora el control de los recursos, pero no sólo a manera de cazadores de rentas, sino también como medio para acumular poder político “porque

11 Ver Collier, P. 2001. “Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas”, *El Malpensante*, 30, mayo-junio.



implica la puesta bajo tutela de poblaciones y territorios y proporciona un medio considerable de presión” [1997, 22]. Estas tendencias se analizan en Camacho [2002], tanto para las FARC como para el ELN.

Sin embargo, más allá de las categorías para acercarse a las FARC, en los últimos años ha aumentado la preocupación por explicar su crecimiento y centralidad en la vida del país. Es claro que hoy las FARC no son marginales ni son parte del paisaje, como dice Pécaut [1997].

Ferro y Uribe [2002] examinan esa preocupación en su libro *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*. En él se preguntan: ¿por qué las FARC se han mantenido y crecido a lo largo de más de 40 años? Su texto, con un fuerte acento etnográfico, deja oír las voces de los miembros de la organización guerrillera<sup>12</sup>. Su interés no radica en la formulación de políticas públicas, sino en avanzar en el conocimiento y comprensión de un actor del conflicto. Se percibe el interés por mirar la dimensión política de la organización para así cualificar el debate en torno a la paz y la guerra en el país.

Ferro y Uribe se apartan así de las aproximaciones delincuenciales de las FARC, aunque no niegan que actúan en varios circuitos ilegales. Desde la teoría sociológica y, en particular, siguiendo a Angelo Panebianco [1995], las perciben como una organización. Presentan una relectura de su génesis y avanzan en develar sus procesos de institucionalización para finalizar con sus fundamentos y problemas políticos<sup>13</sup>.

Anotan que los antecedentes de las FARC se relacionan con las guerrillas liberales de los años cincuenta y su división entre limpios y comunes<sup>14</sup>. De allí nacieron los primeros núcleos agrarios, las llamadas *repúblicas independientes*, las marchas de campesinos expulsados del centro del país y un modelo de autodefensa campesina que en 1964 conformó el Bloque Sur, con el apoyo del Partido Comunista y un programa agrario (plataforma política que recogía los intereses de los campesinos sin tierras de la época). El 25 de mayo de 1966, dicho Bloque se convirtió en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>15</sup>. Su institucionalización se presenta a través de

12 Aprovechando la coyuntura del proceso de paz y realizando entrevistas a profundidad con la mayoría de los negociadores de las FARC.

13 Un análisis de los fundamentos políticos de las FARC también se encuentra en Lozano [2001].

14 El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia ofrece una interpretación similar de los antecedentes de las FARC.

15 En consonancia con Alfredo Rangel, plantean que las FARC era un movimiento campesino en búsqueda de ideología, a diferencia del ELN que, en un principio, era una ideología en búsqueda de movimiento guerrillero.



la estructura organizativa, sus milicias, sus mecanismos de control y de reclutamiento, su composición social, los procesos de formación e incentivos, las fuentes financieras y administrativas, hitos históricos, así como el liderazgo de Manuel Marulanda Vélez.

La estructura es centralizada y jerárquica. No obstante, es flexible a las circunstancias. Sus mandos son políticos y militares. Aunque hay una igualdad estatutaria de género, lo cierto es que quienes ejercen el mando son los hombres. El contexto de una cultura campesina machista pesa en la organización, de ahí el acceso restringido de las mujeres a la formación política y a la toma de decisiones, a pesar de que éstas son de carácter colegial, lo que de algún modo indica una mayor participación. El *reglamento de régimen disciplinario* define los mecanismos de control. En no pocas ocasiones, debido a su naturaleza, las milicias escapan a éstos.

Su composición social es esencialmente campesina, lo que constituye al mismo tiempo su fortaleza y su debilidad. Lo campesino es el soporte de la identidad cultural de la organización, pero el límite para recoger las aspiraciones urbanas, a pesar de los propósitos de aumentar su reclutamiento en estas zonas. Otro aspecto de tensión en la organización son los procesos de formación, definidos por los autores como el gran cuello de botella. Las tensiones se dan entre la formación política frente a la militar, entre la de la ciudad o el campo y entre el conocimiento frente a las destrezas.

Ferro y Uribe (siguiendo de nuevo a Rangel) citan los tres tipos de financiamiento de las FARC: predatorio, parasitario y simbiótico. Concluyen que esta organización tiene una sólida economía, con una administración central eficiente, lo que permite independencia de fuentes externas y distribución de los recursos entre sus frentes para un aprovechamiento colectivo de los ingresos.

En cuanto a los fundamentos políticos, plantean que las FARC realizan una lectura simple del marxismo-leninismo; proyectan una fórmula socialista a la colombiana; creen en el centralismo democrático; reevalúan la noción de democracia, proponiendo una de corte más corporativo y, desde finales de los ochenta, le apuestan al *bolivarianismo*. Amén del manto de sospecha con que miran a la sociedad civil y los postulados del DIH, en particular, la distinción entre combatientes y no combatientes. Luego del *genocidio* de la Unión Patriótica se inclinan menos a la participación política. Dudan de las garantías que ofrece el Estado en eventuales procesos de desmovilización y reinserción; de ahí la clandestinidad de su Partido Bolivariano y su modo de operar.

Ferro y Uribe observan que campesinos más programa agrario son elementos esenciales del principio fundacional de la organización guerrillera.



Este “es un proceso que se inicia con la defensa y resistencia campesina, pasa por la propuesta de revolución agraria y finalmente llega a una plataforma por una revolución nacional” [2002, 36]. En el principio fundacional está la génesis de la organización, pero los autores aclaran que su institucionalización “se refiere al momento en el cual se incorporan a la organización los fines y valores de los fundadores, se da un salto hacia la construcción de la identidad colectiva y logra equilibrarse la tensión entre los intereses reproductivos de la organización y los fines para los cuales fue creada” [2002, 22].

Finalmente, concluyen que las FARC no es una banda delincuenciales sino una organización con un principio fundador que da una fuerte identidad colectiva, a la vez que reproduce la idea y la práctica de resistencia. Las FARC formulan y ejecutan planes estratégicos que le dan seriedad. Se trata de una organización guerrillera autónoma y con legitimidad en sus decisiones, dado su carácter colegiado y la desconcentración del poder (a pesar de la figura de Marulanda). En síntesis, su apuesta va por conservar la organización a pesar de los costos políticos que tal decisión implique.

#### 1.4 Ejército de Liberación Nacional, ELN<sup>16</sup>

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), es una organización que nació a partir de un foco en San Vicente de Chucurí en 1962. Su expansión inicial se llevó a cabo en los departamentos de Santander y Antioquia con una colaboración forzada, en muchos casos, de campesinos. Su hito fundacional fue el manifiesto de Simacota del 7 de enero de 1965, plataforma y base propagandística. En ese año, de acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia, se dio el máximo auge de la organización con la incorporación del Padre Camilo Torres. Auge que no alcanzó a penetrar en las ciudades, en parte por su doctrina, su caudillismo y rencillas internas.

Para Peñate [1999], la expansión inicial del (ELN) fue frenada por la operación militar de Anorí. Tal operación no sólo llevó a una disminución considerable de la tropa, sino que también produjo divisiones y desencadenó una lógica de conspiración que propició un sinnúmero de ajusticiamientos internos. Además, Anorí propició una discusión estratégica y dejó siete lecciones claves para esta organización: 1. La vital importancia de las buenas relaciones con la población local. 2. El apoyo de la población local basado

16 Un examen del devenir del ELN a través de documentos de la organización, testimonios, análisis y comentarios se encuentra en Varios autores [2001].



en la fuerza es frágil. 3. No es posible tener buenas relaciones con la población local si ésta debe cargar con el costo financiero de la organización. 4. La lucha guerrillera no se da sólo en lo militar sino también en la política local. 5. Es imperativo cuidar y promover la formación de cuadros. 6. Hay que tolerar la crítica y encauzarla para corregir errores y aprovechar los aciertos de quienes la dirigen. 7. No hay que subestimar la capacidad del rival armado.

Estas lecciones, sumadas a la práctica del Frente Domingo Laín, marcarían el futuro comportamiento del ELN. Así, de surtirse de fuentes locales, pasa a obtener recursos mediante el secuestro y la extorsión, particularmente al sector energético<sup>17</sup>. De igual manera, de ser lejano a la política, pasa a ejercer una especie de clientelismo de tipo armado. Este llevó a su fortalecimiento, a su expansión a lo largo del oleoducto Caño Limón-Coveñas y a incursionar en zonas estratégicas por sus recursos energéticos.

Peñate concluye que el clientelismo armado está lejos del foquismo inicial, así como de las aspiraciones fundacionales de derrotar a la oligarquía y al imperialismo. El fenómeno que permitió revivir al ELN después de su derrota, paradójicamente sepultó a la organización inicial. El clientelismo armado es entonces una copia bizarra del sistema que se quería derrotar; crece la organización, decae la revolución.

Es importante anotar la ausencia de estudios minuciosos del actual Ejército de Liberación Nacional. Los textos que se encuentran son de carácter histórico, documental o biográfico. Eventualmente aparecen columnas de opinión redactadas por académicos en coyunturas políticas que esbozan posibles procesos de paz, otras que anotan su debilidad militar a causa de la presión de los grupos de autodefensa en el norte del país y unas más que señalan los altos índices de desertión de sus combatientes. Sin duda, aquí existe un vacío de conocimiento que debe llenarse.

### 1.5 Paramilitares y/o autodefensas

Sobre este actor se ha presentado una larga disquisición semántica. La Fuerza Pública ha rechazado la categoría de paramilitares, pues tiende a señalar una estrategia contrainsurgente, una suerte de “*contras*” o *irregulares del Estado*, que desde los ochenta desencadenaron una *guerra sucia* [Uprimny y Vargas 1989, Medina 1990]. Otros han rechazado el término “autodefensas”,

17 O bien, al tenor del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia, pasa a concentrarse en zonas de bonanzas (petróleo del Magdalena Medio, Norte de Santander, Arauca y Casanare; banano de Urabá; oro del oriente antioqueño y Sur de Bolívar).



pues observan en estos grupos una práctica que pasa de la defensa al ataque. Cubides [1998a] resuelve tal tensión. Afirma que el prefijo “para” alude a unas organizaciones armadas paralelas a la organización militar del Estado y no significa o implica sindicación alguna. Así mismo, rechaza el término “autodefensas”, pues estas organizaciones no son territorialmente fijas; por el contrario, copian la técnica guerrillera y poseen una alta movilidad, indicio de solvencia financiera, capacidad logística, estructura sofisticada y destreza de mimesis regional.

La formación de grupos de paramilitares o de autodefensa ha sido un recurso utilizado a lo largo de la historia nacional para ayudar, en términos duros, al Estado en sus funciones de brindar seguridad (manejo del orden público y control territorial). Este recurso se ha expresado de múltiples maneras, entre ellas los grupos de conservadores armados por el presidente Núñez en 1885 para garantizar el nuevo orden; las *contrachusmas* o *guerrillas de paz* de los años cincuenta<sup>18</sup>; los civiles armados bajo el control de la Fuerza Pública, figura legalizada por la Ley 48 de 1968; los brotes de violencia y guerra sucia de los setenta, expresiones paralelas a las políticas de represión; los grupos de limpieza social y política, llamados también escuadrones de la muerte; las organizaciones de seguridad privada a comienzos de los ochenta, auspiciadas por los narcotraficantes para enfrentar secuestros y proteger sus tierras de las organizaciones guerrilleras y, finalmente, los modelos regionales de autodefensa con un antecedente claro a mediados de los ochenta en Puerto Boyacá [Melo 1999]<sup>19</sup>.

En el caso de Puerto Boyacá confluyó un sentimiento anticomunista, producto del desgaste de las FARC en la región; el temor a los efectos de las reformas de descentralización política y las negociaciones de paz desencadenadas por el gobierno de Belisario Betancur [Melo 1990, Cubides 1999]; el desacuerdo militar con la política oficial de paz y su propuesta de una política contrainsurgente, para la cual contaron con el apoyo de propietarios afectados por la acción depredadora de la guerrilla [Reyes 1991]; una matriz de significado que propiciaba el derecho a la legítima defensa y, por ende, a la organización de civiles en armas para garantizarla; al igual que una alianza estratégica entre elites tradicionales (terratenientes, representados en Acdegam), elites emergentes (narcotraficantes) y la fuerza pública local [Cubides 1999; Melo 1990; Romero 1998, 1999, 2003; González *et al.* 2003]. De

18 Se trataba de civiles armados por los gobiernos conservadores para preservar su hegemonía.

19 En 1987, el entonces ministro de Gobierno César Gaviria reconoció 140 grupos de autodefensas.



acuerdo con Reyes, las elites acuden a esta forma cuando “conciben que la tramitación democrática del conflicto alteraría sustancialmente la situación de privilegio institucional” [1991, 43].

El modelo de Puerto Boyacá se consolidó en la segunda mitad de los ochenta; practicó una limpieza política guiada por la consigna de “secarle el agua al pez<sup>20</sup>” e, incluso, buscó figuración política a través del Movimiento de Renovación Nacional (Morena) [Melo 1990; Cubides 1998, 1999]. Allí también confluyó la indefinición del estatus de la tenencia de la tierra, la presencia petrolera, al igual que los procesos de colonización y concentración de tierras, particularmente en manos de narcotraficantes<sup>21</sup>. Los anteriores aspectos estaban entroncados con la formación de esquemas regionales de seguridad privada [Cubides 1999].

Este modelo fue exportado a otras regiones, entre ellas Córdoba y Urabá, bajo el liderazgo de los hermanos Castaño Gil y el auspicio de narcotraficantes [Reyes 1991]. En 1989 se derogó la ley que daba amparo legal a los grupos de autodefensa. Según Cubides [1998b], bajo esta norma se configuró el fenómeno y tras su derogación se expandió. No obstante, Varios autores [2002] observan que tras el decreto del gobierno de Virgilio Barco que derogó la Ley 48 de 1968, las autodefensas campesinas del Magdalena Medio se desmovilizaron, protagonizando así “uno de los hechos de paz más ocultos ocurridos en nuestro país en los últimos veinte años”.

A principios de la década de los noventa se inició la ampliación de la base regional de los paramilitares, se diversificó el apoyo y se desencadenó un proceso de menor barbarie en sus prácticas y de más autocrítica. Sin embargo, González [1998] describe un relativo estancamiento y purga interna durante el período 1990-1994 por el declive de las autodefensas del Magdalena Medio, el liderazgo de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)<sup>22</sup> y la muerte de Gonzalo Rodríguez Gacha.

A mediados de los noventa se inició la unión o confederación de los grupos paramilitares. En 1994 se efectuó la Primera Cumbre Nacional en Cimitarra, Santander. En ella se buscó configurar un proyecto político nacional, la expansión territorial del modelo y la coordinación de los grupos

20 Eliminar a todo presunto colaborador de las organizaciones guerrilleras para dejarlas sin bases e irlas asfixiando. Se trataba de romper el nexo guerrilla-población civil, previa inteligencia operativa, a través de la delación.

21 Una descripción detallada sobre el caso de Puerto Boyacá se encuentra en Medina [1990].

22 Las ACCU ya no están en el escenario y este hecho coincide con la desaparición de Carlos Castaño Gil.



de autodefensa a través de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) [González *et al.* 2003]. A pesar de ello, el Estado no los reconoció como interlocutores políticos, pero tampoco los definió como criminales. Se dio una suerte de ambigüedad que no permitió negociar con estos actores [Cubides 1998b], pero sí su crecimiento<sup>23</sup>. Algunos analistas creen que a través de las Convivir, figura establecida por el Decreto 254 de 1994, se dio una especie de amparo legal a estos grupos<sup>24</sup>.

La expansión de los paramilitares es paralela a la de la guerrilla. Sin embargo, éstos se asientan en los piedemontes y planicies, mientras que las organizaciones guerrilleras prefieren las zonas más escarpadas [Cubides 1999]. Actúan en zonas con poca presencia del Estado. En su mayoría se encuentran ubicados en municipios de agricultura comercial y empresarial, de campesinado medio y en ciudades intermedias [Cubides 1998a].

La penetración de los grupos paramilitares en una zona sigue tres pasos. Primero incursionan en ella para liberarla de la influencia guerrillera, expulsando a combatientes y presuntos colaboradores; simultáneamente se da un proceso de concentración de la tierra y modernización de la infraestructura que se expresa en “el desarrollo del capitalismo ganadero y la consolidación de una nueva estructura jerárquica y autoritaria de la organización social”. Segundo, consolidan las zonas a través de inversiones sociales para nuevos beneficiarios, pobladores del nuevo orden. Tercero, legitiman las zonas; es decir, “una vez liberadas las regiones de la subversión, dejan de ser ruedas sueltas del Estado. En este sentido, se construyen las estructuras necesarias para la expansión del capitalismo y se facilita la instalación del Estado *modernizante*, con el concurso del sector privado” [González *et al.* 2003, 62].

Así, la presencia paramilitar no sólo indica una lucha por la tierra, sino también por los territorios. Los paramilitares, de defensores de un patrimonio agrario adquirido y amenazado, han pasado a controlar un territorio. Estos grupos restauran un orden social perdido; actúan de acuerdo con una racionalidad económica que en un principio desvaloriza la tierra, para luego

---

23 Tema que varía sustancialmente en el Gobierno de Álvaro Uribe. Éste, aunque no les da un reconocimiento político a través de la reforma a la ley de orden público y las gestiones de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, abre la puerta a las negociaciones tanto de forma individual como colectiva con los grupos paramilitares.

24 Cabe señalar que, con el proceso de paz que adelanta el gobierno de Álvaro Uribe, la imagen de una organización nacional no es tan sólida. La pugna interna y regional se hizo evidente. Basta citar el exterminio del Bloque Metro o las confrontaciones entre las autodefensas de Martín Llanos y las confederadas en la Alianza Oriente.





valorizarla; son garantes de la propiedad privada y empresarios de seguridad [Cubides 1998a, 1998b].

Las anteriores formulaciones siguen la tesis de Alejandro Reyes sobre tierras y territorios en relación con el conflicto armado. Reyes [1988a] anota que: “en Colombia los conflictos sociales por la tierra han sido sustituidos por las luchas por el dominio territorial, en las cuales la política cede su lugar a la fuerza y el Estado actúa como uno entre otros poderes armados sobre la población”. También anota que

la acción paramilitar ha comprobado ser un medio eficaz para expulsar frentes guerrilleros en algunas zonas, pero el costo oculto de esta transformación es la creación de dominios territoriales armados, donde no puede actuar el Estado sino como cómplice de sistemas de justicia privados. Lo esencial de este tipo de justicia es que no individualiza responsabilidades sino que aplica a sustitutos de culpables como medida ejemplarizante para crear terror [1991, 43].

Además, los grupos paramilitares tienen que ver con acciones que empiezan en el ámbito de lo privado, pero su lógica de confrontación los coloca en una dimensión más amplia, pública. En este sentido, Cubides [1998b], en discrepancia con Uprimny y Vargas [1989], rechaza la idea de considerarlos como grupos de justicia privada.

Estos grupos también indican peligros y amenazas para la política. Se puede citar la imposibilidad de consolidar el monopolio legítimo de la fuerza en el Estado o, en su defecto, de asegurarlo; las barreras que imponen a las disidencias u oposición política; el manto de poca legitimidad que le imponen al Estado por las alianzas regionales de algunos de sus agentes y agencias con grupos paramilitares, al igual que la redirección de la confrontación antiguerrillera a la población civil y la vinculación de la fuerza pública con actos violatorios de los derechos humanos.

El economista y politólogo Mauricio Romero [2002, 2003] hace una relectura de los paramilitares. Su énfasis no está en percibirlos como irregulares del Estado en una lógica contrainsurgente ni en considerarlos como mecanismos para expulsar campesinos, preservar tierras y propiciar el crecimiento del latifundio. Su interés está en el proceso político y la competencia por el poder local. En esta lógica, los paramilitares fueron la respuesta para enfrentar la redefinición de equilibrios de poder y una mayor democratización del país en los ochenta. No por casualidad los mayores picos de violencia coinciden con la implementación de las reformas políticas en estos ámbitos. Romero es enfático: el efecto de la descentralización y la apertura política fue más violencia, así como el fracaso de las negociaciones de paz, pues ambas amenazaban un orden ante todo rural.



Define a los paramilitares como *empresarios de coerción*<sup>25</sup>, que ejercen violencia contra civiles, controlan zonas, gozan de apoyo de elites regionales y narran la pérdida del control sobre los medios de violencia por parte del Estado, la producción de órdenes sociales y la penetración en las relaciones sociales. No concibe la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza como un declive del Estado sino como un proceso de construcción, siguiendo los planteamientos del historiador Charles Tilly. Sin duda, la mayor ganancia de la práctica paramilitar es la instauración de *órdenes sociales*, “que no implican estabilidad o justicia, sino dinámicas de autoridad, obediencia y regulación social” [Romero 2003, 17].

Tres procesos facilitaron el despliegue de los *empresarios de la coerción*. Primero, la *polarización* entre elites regionales y dirigentes políticos centrales; segundo, la *competencia* entre el nuevo poder emergente (el narcotráfico) y las organizaciones guerrilleras y, tercero, la *fragmentación* que indica el divorcio entre el Estado Central y los altos mandos militares. Dichos empresarios no han permitido procesos políticos incluyentes. Han truncado las coaliciones. Las elites rurales se han fortalecido y han reinstaurado un orden social y político basado en la acumulación rentista. Las políticas que buscan superar este fenómeno tienden a dar primacía a los enfoques redistributivos; han desconocido que en el núcleo del conflicto está la redefinición de la comunidad política y “la disputa por redefinir ese conjunto de competidores por el poder, conflicto asociado con el reconocimiento” [Romero 2003, 81]<sup>26</sup>.

## 1.6 Las lógicas de los armados

Antes de finalizar este recorrido por los actores alzados en armas conviene transcribir la interpretación que formulan académicos que participaron en la redacción del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia. Primero, es preciso comentar que el Informe presenta un tratamiento asimétrico para cada actor. No obstante, corresponde citar su hipótesis interpretativa para todos los actores armados en general, porque dialoga con las concepciones excluyentes que definen a los actores armados como

25 Individuos especializados “en administración, despliegue y uso de la violencia organizada, la cual ofrecen como mercancía a cambio de dinero u otro tipo de valores” [Volkov 2000, en Romero 2003, 17].

26 Reconocimiento que va en la misma línea de Ramírez [2001] para el caso del conflicto en el Putumayo.



proyectos políticos, criminales o *cazadores de rentas* y porque, a partir de ella, diseña una estrategia integral para salir del conflicto.

El Informe propone una suerte de concepto calidoscópico para mirar a los armados desde sus lógicas y así integrar las diferentes aproximaciones de manera complementaria.

el conflicto surge cuando ciertos grupos acogen un proyecto político que desborda el marco de la lucha electoral e intenta imponerlo por la vía militar. La falta de condiciones contextuales para la lucha insurgente y la presencia de factores que dificultan su derrota en el campo de batalla, tiene como primer efecto la hipertrofia militar. Incapaz de tomarse el poder, pero dotado de poder bélico, el grupo inicia un proceso de expansión hacia regiones donde puede encontrar alguna base social o puede hacerse con nuevas riquezas. Con este giro de lo nacional a lo local, el grupo tiende a actuar como un poder territorial en competencia con otros grupos y se acentúan las motivaciones privadas o no políticas de sus miembros. El resultado es la creciente degradación del conflicto, que en lugar de traer cambios políticos deseados produce el deterioro del desarrollo humano [INDH 2003, 141-142].

Así, cada grupo armado es a la vez un proyecto político, un aparato militar, un actor en los conflictos sociales de la región, un cazador de rentas, un modo de vida, un poder territorial, un actor de violencia degradada y un freno al desarrollo humano. El Informe aclara que cuando se refiere a *proyecto político* quiere decir que “el grupo actúa en función del poder”. Esto no significa que el grupo necesariamente tenga una ideología coherente, convincente, popular o factible”. El aparato militar es una burocracia armada, con implicaciones de tipo logístico, cultural y organizativo. Que el grupo sea *un actor en los conflictos sociales* quiere decir que representa o pretende representar los intereses de un sector de la población, o en todo caso que altera con sus armas la evolución de las luchas sociales. *Cazar rentas* significa valerse de la fuerza para obtener recursos económicos. *Modo de vida* denota el universo de motivos privados o no políticos para ingresar o permanecer en un grupo armado<sup>27</sup>. *Poder territorial* es el control paraestatal que se ejerce sobre los pobladores de una zona. *Violencia degradada* son los crímenes atroces o infracciones al DIH. Y *desarrollo humano* es el aumento de las opciones disponibles para la gente [2003, 142].

Esta aproximación tiene efectos en el argumento central del Informe y en su paquete de propuestas en diferentes campos, temas que se desarrollan

27 Esta tesis es fuertemente cuestionada por quienes estudian el tema de subjetividades políticas. Para los autores, muchos de los argumentos que señala el Informe con el rótulo *modo de vida* son también políticos.



en la sección que trata de *las actuaciones*. Así mismo, las lógicas de los armados están conectadas con las lógicas de penetración y control territorial, punto que se desarrolla en la sección sobre *el o los escenarios*.

Para hacer justicia en este balance, Álvaro Camacho [2002] ya había expresado argumentos que transitan por una lógica similar, cuando advertía que

si bien la presencia y uso de rentas ilegales, especialmente las ingentes sumas derivadas del narcotráfico o los impuestos a las petroleras transnacionales, tienden a teñir la actividad guerrillera de lucro y codicia, y a desdibujar sus propósitos iniciales, al menos entre algunos sectores insurgentes, las motivaciones políticas siguen dominando su acción, y de allí que considerarlos como simples codiciosos impertinentes conduce a distorsionar su imagen, a alejar la posibilidad de encontrar salidas negociadas al conflicto armado, y a proponer alternativas bélicas y no políticas en la confrontación del principal problema político del país [2002,138].

### 1.7 La fuerza pública y el Estado

Las aproximaciones a las Fuerzas Militares y de Policía como actores del conflicto tienden a extremos opuestos y antagónicos, por lo general de agencias civiles del Estado y de organizaciones no gubernamentales. Algunas aproximaciones se oponen a considerar a la Fuerza Pública como un actor más del conflicto, puesto que ejerce el monopolio legítimo del Estado. Otras suscriben la tesis de violencia o terror de Estado. Y otras más anotan que algunos de sus miembros pierden el carácter de tercero neutral en el conflicto y toman partido. Esta versión es la más ponderada y tiende a ser la hegemónica. Sin embargo, Carlos Miguel Ortiz [1998] plantea que los individuos o agentes estatales no pueden borrar el carácter de actor organizado subyacente, no tanto porque se trate de una violencia estatal sino porque la información que manejan tales agentes sobrepasa a la que administran los agentes individuales que generan violencia.

El interés de la academia por el papel de la Fuerza Pública en el conflicto y por su funcionamiento interno es reciente. Entre los autores que han profundizado en el tema podemos mencionar a Elsa Blair [1993], Andrés Dávila [1999], María Victoria Llorente [1999], Francisco Leal [2000] y Álvaro Camacho [1993, 2000]. Leal y Camacho expresan preocupación por la confusión reinante en la atmósfera política y militar del país en torno a la seguridad ciudadana, nacional y del Estado. Estos académicos demandan la separación de cada fenómeno en la medida en que su confusión acentúa el conflicto.



En el trabajo de Leal (y otros autores) se formulan una serie de recomendaciones estratégicas en torno a la seguridad y la defensa nacionales<sup>28</sup>, las bases para una estrategia de seguridad ciudadana<sup>29</sup>, para la reorganización operativa del ejército y la policía<sup>30</sup>, así como para el control de armas livianas<sup>31</sup>.

Otros académicos observan que la presencia del Estado, por acción u omisión, genera violencia. Sin embargo, cabe aclarar que el objeto central de sus estudios no es el papel del Estado como actor de y en la violencia. Se podría decir que a éste se le encuentra en el camino, a partir de la regulación de los conflictos sociales; su presencia en zonas de colonización o las mal llamadas “zonas rojas”; los asesinatos, desapariciones o torturas en las que participan algunos de sus agentes; los homicidios producidos por la Fuerza Pública en las confrontaciones con los actores armados, o en el impacto diferencial de sus políticas públicas en las regiones. En este campo se encuentran trabajos como los de Ramírez [2001], Ortiz [1998], García [1993, 1996, 1998] y Uribe [1992].

## 1.8 Los actores invisibles del y en el conflicto

Hasta aquí, el recorrido muestra la trascendencia que la academia ha dado a los actores armados en el conflicto colombiano. No obstante, su notoria visibilidad tiene como correlato la invisibilidad de otros actores. Tímidamente, y a la manera gramsciana, se mencionan elites y sectores populares.

Las elites se estudian como si fueran bloques compactos y homogéneos, sin mayores diferenciaciones regionales o, en su defecto, establecidas sólo a partir de sus modos de producción (ganaderos, bananeros, agricultores comerciantes, etc.). De igual manera, el sector popular queda camuflado bajo el genérico de colonos o campesinos sin tierras, desplazados que abren trocha o

28 Una nueva versión de defensa nacional no provocativa, acompañada de un esquema moderno que identifique objetivos y medios con cuerpos militares menos numerosos y más especializados, cuya evaluación esté relacionada con los objetivos estratégicos proyectados. Versión contraria a la implementada en la actual política de seguridad democrática por la presidencia de Álvaro Uribe Vélez.

29 Estrategia con énfasis en lo municipal y local, que implique, entre otros, los siguientes aspectos: establecimiento de instancias técnicas, sistemas de planeación e información, fortalecimiento de la policía y sus relaciones con los gobiernos locales y promoción de las estrategias de prevención y participación ciudadana.

30 Algunas de las recomendaciones giran en torno a la clarificación y racionalización de las funciones de policía, y a la creación de una *guardia civil o nacional*, de carácter transitorio, para las zonas de conflicto, particularmente las rurales.

31 Configuración de un modelo de control en cinco dimensiones: cooperación internacional, controles internos, mecanismos preventivos de salud pública, ataque al contrabando o tráfico ilícito y fortalecimiento de Indumil.



víctimas de la violencia. Para matizarlos, se deberían analizar las expresiones regionales de estos grandes relatos<sup>32</sup>.

Por otra parte, en la literatura reseñada se alcanzan a perfilar tesis como la pugna por territorios, la idea de territorialidades bélicas y la construcción de órdenes sociales. De aceptar dichas tesis, debería aparecer la diversidad y complejidad de los actores. No obstante, reina la invisibilidad. ¿Dónde están los partidos políticos o los movimientos sociales, por ejemplo? ¿Cuál es el papel de las transnacionales asentadas en las regiones? ¿Qué tipo de pobladores rurales están jugando a las territorialidades bélicas, por qué y en qué regiones? ¿Cómo se interpreta y cómo se dialoga con el Estado desde lo regional? son preguntas estrechamente relacionadas con el conflicto armado interno y poco exploradas por la academia.

Para finalizar esta sección, cabe señalar que la antropología, y recientemente la ciencia política, se han interesado por el concepto de *reconocimiento*. Consideran que una distorsión de éste no sólo opaca la realidad, sino también la salida de situaciones conflictivas. Además, estiman que la ausencia de reconocimiento de actores puede llegar a ser causa de conflicto y violencia. Así pues, se anota la tímida presencia de estudios realizados desde la perspectiva del *reconocimiento*. Un vacío que sin duda hay que superar.

## 2. LAS ACTUACIONES

El objetivo de esta sección es organizar y presentar las principales tesis y argumentos que la academia ha elaborado en torno al conflicto armado o la violencia. Se trata de construir un relato coherente a partir de las diferentes aproximaciones, señalando sus acentos así como sus silencios.

### 2.1 Las comisiones: de la violencia política a las múltiples violencias

En la década de los ochenta se renovó el interés por el conflicto armado interno; se presentó una vasta producción de corte histórico y, sobre todo, se cuestionó la Violencia con mayúsculas para dar paso a las múltiples formas de la violencia y su expresión regional. El hito más significativo de la nueva aproximación académica es la publicación de *Colombia, violencia y democracia*.

---

32 Estos análisis no explican, por ejemplo, el reciente apoyo a grupos de autodefensa por sectores medios y populares. Cuando lo hacen, el esquema es la banalidad de la violencia o las interacciones estratégicas.



Dicha publicación contiene una tipología y un diagnóstico de las formas de violencia<sup>33</sup>, acompañados de una serie de recomendaciones para superarlas<sup>34</sup>. Afirma que la “violencia tiene múltiples expresiones que no excluyen pero sí sobrepasan la política”<sup>35</sup>; que “mucho más que la del monte, la violencia que nos está matando es la de la calle” y que “los colombianos se matan más por razones de calidad de sus vidas y de sus relaciones sociales que por lograr el acceso al control del Estado” [Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1995, 27].

Inspirada en la hipótesis de Paul Oquist sobre el colapso parcial del Estado, sostiene la tesis sobre “la fragilidad de la presencia del Estado como espacio institucional en el cual se expresan las relaciones de las fuerzas sociales, sus conflictos y finalmente la superación de éstos” [*ibíd.*, 23]. También afirma que el proceso de socialización colombiano se ha caracterizado por la imposición y la negación del otro, lo que va configurando una *cultura de la violencia*.

La recomendación más general de *Colombia, violencia y democracia* consiste precisamente en la consolidación y profundización de la democracia como antídoto a la violencia<sup>36</sup>. Además, formula recomendaciones específicas de acuerdo con las formas de violencia que tipifica, entre ellas, un paquete de reformas políticas que se esbozan como garantía para la paz y que avanzan en la inclusión política de sectores excluidos, así como de los alzados en armas<sup>37</sup>; la derogación de la Ley 48 de 1968 que ampara a “los grupos de justicia privada” (o las llamadas autodefensas legales); la constitución de una suerte de *Tribunal Sábado* para los crímenes políticos; la administración de justicia civil para los militares en caso de crímenes de lesa humanidad; el fortalecimiento de la justicia penal y la exigencia de corresponsabilidad internacional en

---

33 Por violencia entiende “todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionan la muerte de otros o lesionan su integridad física y moral (...) e impiden la realización de los derechos humanos” [Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1995, 17].

34 Las recomendaciones fueron realizadas por el equipo que conformó la Comisión de Estudios sobre la Violencia, contratada por el Ministerio del Interior en el Gobierno de Virgilio Barco Vargas.

35 Los tipos presentados fueron: violencia del crimen organizado contra políticos y periodistas, violencia del crimen organizado contra personas privadas, violencia de las guerrillas dirigida al Estado, violencia de los organismos del Estado en el ejercicio de la guarda del orden público, violencia del Estado contra movimientos sociales de protesta, violencia del Estado contra las minorías étnicas, violencia de particulares no organizados, violencia de particulares organizados (escuadrones de la muerte) y violencia de particulares en su vida privada.

36 Tesis que retomará Marco Palacios, quien afirma que “El principal problema del país no es encontrar la solución política al conflicto sino construir democracia” [2000, 345].

37 Por ejemplo, reforma al estado de sitio, con miras a garantizar las libertades individuales; a la rama electoral, a la política, a la constitución, y elección popular de alcaldes.



materia de narcotráfico, al igual que el diseño e implementación de programas sustitutos para campesinos dedicados a los cultivos con fines ilícitos y la puesta en marcha de una reforma agraria integral (no marginal) que distribuya las tierras del latifundio<sup>38</sup>.

El aporte más significativo de la Comisión fue identificar no una sino múltiples violencias, así como reconocer la violencia urbana y pasar de los estudios históricos a la actual, amén de sus pertinentes recomendaciones. Sin embargo, que existan diferentes formas de violencia no excluye que unas y otras estén conectadas con la violencia política. Esta es la principal crítica a la perspectiva de *Colombia, violencia y democracia*. Rubio [1999] plantea, por ejemplo, que existe una correspondencia entre la violencia difusa y la presencia de organizaciones alzadas en armas al margen de la ley en lo local. Así mismo, señala que existe una correspondencia entre la presencia de los alzados en armas y las “tecnologías” utilizadas en los homicidios.

Otra crítica es el carácter privado que le dieron a los llamados grupos de “justicia privada”, pues sus actuaciones también involucran el escenario de lo público. Una más tiene que ver con su aproximación cultural y la tesis de una cultura de la violencia, que generó insatisfacción por cierto tinte de determinismo cultural. Y, finalmente, la concepción del Estado como único espacio de mediación, regulación y resolución de los conflictos, y la hipótesis de su debilidad. Para Mauricio Rubio, esta hipótesis es un concepto gelatinoso que raya en lo tautológico.

En 1991 se conformó otra Comisión por encargo del Gobierno, esta vez desde la Consejería de Paz y Derechos Humanos, conocida con el nombre de *Pacificar la Paz*. En lo esencial coincide con los postulados de *Colombia, violencia y democracia*. Sin embargo, hay un interés central por indagar o explorar las manifestaciones regionales de la violencia, y por valorar los procesos de desmovilización y reinserción de excombatientes de los grupos alzados en armas con los que el Gobierno había pactado acuerdos de paz.

## 2.2 La violencia: una cuestión de formación del Estado y construcción de lo público

La aproximación estadocéntrica de la violencia continúa en los trabajos de Fernán González [1998, 2003], pero con una innovación significativa: la inclusión

<sup>38</sup> Las últimas recomendaciones son tomadas del memorado enviado por Alejandro Reyes a la Comisión.





de lo público y de la sociedad. La causa de la violencia ya no es el colapso parcial del Estado (al mejor estilo de Oquist), o su debilidad (al decir de las *comisiones*). Siguiendo a Charles Tilly, observa que los fenómenos de violencia marchan paralelos al proceso de construcción del Estado, que lleva consigo la incapacidad de separar el ámbito privado del público<sup>39</sup>. Parafraseando a Pécaut, González afirma que “el Estado colombiano sigue manteniendo rasgos del siglo XIX, al no estar suficientemente emancipado de las redes de poder privado de la sociedad civil” [1998, 176]. Indica, además, que el Estado en Colombia se construyó a través de un dominio indirecto. Así, no fue un Estado de bienestar de amplia cobertura y no tuvo presiones populistas para la ampliación de la ciudadanía. En síntesis, se trata de un Estado precario en el sentido de que se construye por la fragmentación del poder y la riqueza, sin un mercado interno y con escasez de recursos fiscales.

En este contexto, González afirma que las violencias colombianas tienen un común denominador: la no aceptación del Estado como detentador del monopolio legítimo de las armas. La sociedad colombiana se resiste a aceptar el espacio público en el que se deberían articular los espacios privados. Los armados son de naturaleza privada y desde este espacio asumen funciones públicas (por ejemplo, brindar seguridad o administrar justicia). En el proceso de construcción estatal colombiano “no se pasa a las solidaridades abstractas basadas en la ciudadanía, ni se introyectan formas de autocontrol, ni se dan referencias a una normatividad impersonal y donde la solución de la mayoría de los problemas no pasa por el Estado” [1998, 166].

Siguiendo la tesis de más geografía que Estado, González describe dos modelos de poblamiento en Colombia: la hacienda y la colonización campesina aluvial. Concluye que ambos configurarían identidades excluyentes que sumadas a la

organización partidista y creación de imaginarios de pertenencia subyacen al proceso de formación del Estado. Implican que el poder estatal no se ejerce a través de instituciones modernas de carácter impersonal sino mediante

39 Afirmación significativa pues pone a interactuar al Estado con la sociedad, matizando de paso la aproximación citada e incorporando elementos de una perspectiva sociocéntrica. Se podría afirmar que esta línea interpretativa comienza, de algún modo, con la colección *Sociedad y Conflicto*, auspiciada por el Cinep y coordinada por el mismo Fernán González. Algunos títulos de esta colección son: *Los Límites de la modernización*; *Magdalena Medio Santandereano, colonización y conflicto armado*; *Las subculturas del narcotráfico*; *Limpiar la tierra, guerra y poder entre esmeralderos*; *De la Uribe a Tlaxcala, procesos de paz*; *Legitimidad, poder político y conflictos: la construcción de un país*; *Espacios de exclusión: el estigma de las Repúblicas Independientes*; *Las Fuerzas Armadas, una mirada civil*; entre otros.



estructuras de poder previamente existentes en la sociedad local o regional, basadas en lazos de cohesión previamente existentes en esos ámbitos [1998, 173].

Esta perspectiva introduce tímidamente la idea de construcción simbólica del Estado, de generación de sentidos, de una *comunidad imaginada*. Línea argumentativa que demanda aún mayores desarrollos.

### 2.3 Banalización de la violencia

Pécaut [1997] refuta algunas de las principales explicaciones de la violencia en el país. En primer lugar, cuestiona la relación de causalidad que va de la pobreza a la violencia, pues no es tan cierto que los actores armados se encuentren única y exclusivamente en las zonas marginales; por el contrario, cada día cobran más presencia en los *polos de riqueza* (por ejemplo, zonas con recursos energéticos, mineros o cultivos de uso ilícito).

En segundo lugar, relativiza la hipótesis que describe a los armados como simples “cazadores de rentas”, pues, junto a las rentas, dichos polos atraen a numerosos migrantes, la distribución de ingresos es allí singularmente desigual y la brutalidad de los *booms locales* conduce a inversiones anárquicas. Tesis que también se perfilan en los estudios de Jesús Antonio Bejarano.

En tercer lugar, no considera que en la violencia colombiana existan premisas identitarias, salvo en el caso de los indígenas, en particular los del Cauca. Afirma que ésta no se articula con actores sociales ni con identidades colectivas. En este campo, plantea que las adhesiones a los armados son frágiles y cambiantes, y que se rigen por decisiones de corto plazo o por estrategias individuales de adaptación. Aquí, la presencia de los armados, sus redes de dominio y territorios imponen la ley del silencio e impiden la acción colectiva<sup>40</sup>. Se trata, entonces, de una “violencia banal”, una “forma de funcionamiento de la sociedad colombiana”<sup>41</sup>.

Por ello, Pécaut sostiene que la violencia colombiana es generalizada y durable, por ende, no se puede analizar provisionalmente. Aclara que no se trata de un proceso continuo sino de una sucesión de configuraciones complejas e

40 González y su equipo argumentan en la misma línea, al afirmar que los armados imponen una “estrategia de terror sobre la población civil que es el resultado de una falta de control permanente del territorio, lo cual configura una serie de lealtades y soberanías fluidas y precarias” [2003, 73].

41 Conviene preguntarse si la banalidad se aplica por igual a la población combatiente y si a pesar del reciente cambio de etiquetas no existen subjetividades políticas que desde el relativismo cultural cuestionan el concepto.



inestables. Al respecto, argumenta que la violencia de los años cincuenta fue marginal; se trataba de focos campesinos de resistencia y no se percibía como una amenaza. Así, a la insurgencia se la consideraba como parte del paisaje en una democracia restringida. En los setenta, el fenómeno cambió y se empezó a percibir como una amenaza<sup>42</sup>. La violencia se disparó a principios de los ochenta con las reformas políticas y las negociaciones de paz. En su segunda mitad, la violencia adquirió otra cara, esta vez más dinámica: la economía de drogas ilegales se entremezcló con los armados. Las políticas pasivas para enfrentar el negocio del narcotráfico coadyuvaron a que las organizaciones armadas se fortalecieran financieramente. En los noventa, las rentas lícitas e ilícitas entraron a jugar con las armas, igual que los imperativos de las políticas internacionales.

Además, afirma que “son el quebramiento de las regulaciones institucionales y la pérdida de credibilidad del orden legal las que abren paso a la violencia generalizada” [Pécaut 1997,12]. Describe a Colombia como una sociedad dividida y fragmentada, con un Estado sin autoridad, con un precario reconocimiento de la unidad simbólica de la nación, en donde los límites entre lo legal e ilegal son difusos. En este contexto, la violencia “se ha convertido en un modo de funcionamiento de la sociedad dando nacimiento a redes diversas sobre la población y a regulaciones oficiosas” [1997, 21]. De ahí que en el país se presente una complementariedad entre orden y violencia<sup>43</sup>. Finalmente, muestra que la violencia influye en la opinión pública, en la medida en que afecta la posibilidad de sentido y tiene efectos sociales distribuidos en forma desigual; paralelamente, somete a las instituciones y a la política a un modelo de interacciones estratégicas<sup>44</sup>.

## 2.4 Una nueva mirada al conflicto desde la teoría económica del crimen<sup>45</sup>

Rubio [1998, 1999] cuestiona la idea de una violencia de corte político, al igual que la distinción entre rebeldes y criminales. Encuentra un argumento para

42 Tesis que no comparte Bejarano (1997), ni el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia.

43 Por ejemplo, señala que paradójicamente la violencia no ha afectado la modernización rural e indica que los narcotraficantes mejoran tierras, pues la “disponibilidad de capital ha permitido a menudo acrecentar la productividad de la ganadería como de los cultivos” [Pécaut 1997, 58].

44 En este campo también se indica que las actuaciones de los armados están regidas por la *mimesis* y por la *oposición de elementos simétricos* [González et al. 2003].

45 El texto opta por presentar los argumentos de Rubio a manera de ilustración sobre las tesis centrales que desde este enfoque se han formulado en el país. El lector interesado podrá encontrar ☞



sus interrogantes en la dificultad de aproximarse empíricamente a la “convicción” de los combatientes (rebeldes o partisanos). Otro es la dificultad de considerar a los rebeldes como actores colectivos, cuando sus miembros comenten actos criminales, o cuando existen prácticas como el secuestro que confunden la distinción y alejan a los armados de la aproximación colectivista, acercándose a la individualista<sup>46</sup>.

Así mismo, cuestiona el enfoque teórico de tal distinción y lo cataloga como una visión del siglo XIX, en la medida en que no considera modelos explicativos como el de la elección racional, la teoría de las organizaciones y los análisis institucionales. Plantea, además, que insistir en la diferenciación es una vía agotada, poco promisoría en el plano explicativo y limitante a la hora de formular políticas públicas. Propone entonces abandonar esa distinción, para hablar de delito organizado y delito individual; investigar las interacciones entre individuos, organizaciones e instituciones al margen de la ley; observar que las instituciones (reglas del juego) son sensibles a los objetivos e intereses de las organizaciones (los jugadores), y dar prioridad al análisis empírico sobre el normativo.

En este orden de ideas, sugiere hacer “análisis de formas específicas en que las organizaciones subversivas interactúan y se entrelazan con el crimen del país. Y empezar a examinar cómo estas interacciones evolucionan en el tiempo o (se) intercambian entre regiones para de esta manera incorporar nuevos esquemas teóricos” [1998, 129]. No obstante, argumenta que tales interacciones son difíciles de seguir, dados las limitaciones de información, la pérdida de capacidad del sistema penal para investigar (al tiempo que la tasa de homicidios en el país se multiplicó por cuatro), la tendencia del sistema de justicia colombiano a investigar tan sólo los crímenes con *sindicado conocido*<sup>47</sup> y un alto índice de *violencia no judicializada*, es decir, crímenes que no se denuncian debido a la falta de pruebas, al temor a las represalias o a la presencia de los actores armados y a la intimidación que ejercen [Rubio 1998, 1999].

En un trabajo posterior, Rubio [1999] analiza el desempeño del sistema judicial ante los grupos armados poderosos, desde la teoría del crimen y sus

☞ en Martínez [2001] un balance de los autores que han estudiado la violencia colombiana desde los postulados de la economía del crimen.

46 Aquí muestra que esa práctica ha sido subcontratada con bandas criminales que se encargan de la primera fase del proceso.

47 La llamada banalización de la justicia que fortalece “el círculo vicioso entre desinformación e impunidad, recurrente en la bibliografía de las mafias” [Rubio 1999, 217].



tres postulados. El primero, la anarquía hobbesiana (el *Estado de naturaleza*) es una situación de tránsito, alguien pone las reglas. El segundo, los grupos exitosos acomodan el sistema penal de una sociedad a sus objetivos e intereses. El tercero, cuando el Estado no cumple sus funciones básicas surgen instituciones paraestatales que lo reemplazan.

En este escrito tiende a ver a los armados como mafias. En esta etiqueta incluye subversión, grupos paramilitares y narcotráfico. Estas mafias infringen el sistema penal pues el “costo” es menor que la “ganancia”; tienden a acomodar el sistema penal a sus objetivos e intereses y ejercen funciones básicas del Estado (por ejemplo, administrar justicia).

Por ello, recomienda reformar el sistema de justicia penal, puesto que las sanciones penales sí son efectivas contra las mafias; de no serlo, no se molestarían en combatirlos. Así mismo, sugiere diseñar un sistema de medición que impida el deterioro de la capacidad estatal para registrar los homicidios que ocurren en el país [Rubio 1999]. Y, finalmente, propone negociar con los alzados en armas puesto que la penalización puede llegar a ser contraproducente y convertirlos en héroes. Sin embargo, señala que ésta “neutraliza la posibilidad de inhabilitar al infractor, o sea, de mantenerlo bajo supervisión de tal manera que no pueda seguir atentando contra los derechos de terceros” [Rubio 1998, 125]. Las negociaciones tienden, además, a desconocer los derechos de las víctimas, así como la función ejemplarizante y preventiva del sistema de justicia.

Acerca de la aproximación de Rubio valdría la pena destacar que si bien existen zonas grises, no es tan claro que opaquen la distinción entre delito político y común. Además, sus críticos anotan que Rubio desarrolla la categoría de criminalidad sin recurrir a la de poder, olvidando con ello que la primera es el resultado de un proceso político de criminalización [González *et al.* 2003]. Otro punto de su argumentación que genera dudas es la etiqueta de delincuentes organizados a los actores armados de disímil naturaleza, como las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico. No se debe olvidar que la manera como se autodefine un actor (se comparta o no la definición) incide en su acción. También valdría la pena cuestionar las implicaciones de borrar la distinción de acuerdo con el criterio de negociabilidad<sup>48</sup>.

48 Cuestionamiento que hoy en día cobra mucha más fuerza con las negociaciones con los grupos paramilitares y el debate sobre el proyecto de ley de alternatividad penal.



## 2.5 Estructura agraria y conflicto armado

En la sección sobre los actores y en algunas de las actuaciones hasta aquí reseñadas empieza a perfilarse un argumento que conecta la violencia con el problema agrario. Dicha relación, por lo general se expresa en las zonas de colonización y, recientemente, en zonas de cultivos ilícitos. Aquí se presentan los contenidos de la relación, siguiendo las tesis de Reyes [1987, 1988, 2000], y se deja para la sección de escenarios su expresión territorial como tal<sup>49</sup>.

La tesis central de Reyes es que la violencia está íntimamente relacionada con la estructura de la tenencia de la tierra. Llega a ésta tras observar la geografía de los conflictos agrarios y las modalidades de violencia que acompañan a los procesos regionales de configuración de estructuras agrarias. Reyes estudia tres grandes regiones. Primera, la Costa Atlántica, que presenta una monopolización de sus sabanas y bosques tropicales en manos de pocos propietarios, acompañada de una transformación del paisaje en pastizales. Segunda, la Región Andina cuya estructura de tenencia de la tierra ha producido un lento deterioro de la economía campesina. Tercera, la Orinoquia y la Amazonia, regiones de colonización que tienden a convertirse en potreros. Tendencia que describe en los siguientes términos: allí “ocurre que el tiempo que tarda el clamor del frente de colonización para obtener del Estado apoyos efectivos es superior al tiempo que tarda el frente de colonización en desintegrarse, ser absorbido por el latifundio y desplazarse hacia una nueva frontera” [1987, 49].

Observa, además, ciertos tintes identitarios en la lucha por la tierra y anota que se presenta una superposición entre polarización por la tierra y polarización armada. Así, “grandes propietarios y comerciantes se apoyan en grupos privados de sicarios y establecen alianzas con fuerzas paramilitares, mientras que los colonos pobres tienden a apoyar a los grupos guerrilleros [1987, 48]. Aclara que

el fenómeno más notable de los conflictos agrarios en los últimos años es la rigidez e inoperancia de los marcos institucionales creados para encauzarlos. En el sector campesino, el cierre de las vías gremiales de organización y la represión sistemática de sus actividades han facilitado el desdoblamiento de la energía colectiva hacia la salida de los movimientos guerrilleros. En el sector terrateniente, tradicional o neolatifundio de los frentes de colonización se está produciendo un relevo de capas de propietarios de las tierras a favor de los compradores que tengan la capacidad de crear sistemas privados de protección y disuasión de los posibles adversarios [1987, 59-60].

49 Otros autores que se ocupan de esta línea argumentativa son Fajardo [1986, 1993]; Barragán [1999]; Jaramillo, Cubides, Mora [1986] y Vargas [1993].



Se trata, entonces, de una suerte de superposición y copamiento por los actores armados de los conflictos por la tierra. De ahí que se pase de la demanda por la redistribución a la de seguridad.

En síntesis, la violencia ha reemplazado el espacio político necesario para resolver los conflictos de tenencia de tierras entre los campesinos y los grandes propietarios, está acelerando la descampesinización del país, y ha detenido la expansión de la frontera agropecuaria, excepto en zonas de cultivos ilícitos. Esto tiene como efecto que el campesino deja de ser agente de sus propios conflictos, para llegar a ser objeto de polarización como base social de los grupos armados [Reyes 2000, 209]<sup>50</sup>.

Inspirado en los argumentos de la *hacienda como constelación de poder*, Reyes describe el latifundio en términos similares. Anota reiterativamente que el latifundio tiene un potencial de violencia que explota cuando siente que sus privilegios están amenazados por la colonización campesina y las políticas distributivas del Estado [Reyes 1987]. Esta reacción del latifundio ha sido configurada históricamente en el país, debido a los modelos de ocupación del territorio que han desplazado progresivamente los focos del conflicto agrario.

En este contexto, las reformas en las fronteras interiores transformaron las grandes haciendas en empresas comerciales. Estas, a su vez, expulsaron a arrendatarios y aparceros, convirtiéndolos en colonos. Por otra parte, la legislación de baldíos se percibió como válvula de escape a la presión del centro, desconociendo la existencia de los pobladores nativos y las características de tales tierras.

Reyes concluye que

la negación de los derechos de la población rural y los desequilibrios en la distribución de tierras y uso de los recursos naturales, principalmente la tierra, han originado históricamente los conflictos sociales en el campo, y que la falta de articulación y resolución de esos conflictos ha contribuido decisivamente para que se haya extendido la confrontación armada en la mayor parte del territorio nacional. La guerra, a su turno, ha impedido a los adversarios de los conflictos armados tramitarlos por los medios de la democracia, y los ha alineado detrás de las presiones y la suerte de confrontaciones militares. No es solamente el poder reformador del Estado el que ha desaparecido por la confrontación armada, sino aun su función más básica de garantizar la vida y los derechos de la población [2000, 223].

50 Se puede añadir que deja de ser campesino para adquirir el rótulo de desplazado.

La relación conflicto agrario-conflicto armado se ha reinterpretado recientemente a partir de su expresión histórica en tres momentos:

i) en su origen, la confrontación armada estuvo estrechamente vinculada con los conflictos agrarios derivados de la estructura bimodal de la tenencia de la tierra y con la frustración de las reformas en el centro; ii) la lucha armada ha tenido al campo como su principal escenario y por eso los conflictos agrarios corren un riesgo de ser capitalizados por los actores armados; iii) la degradación del conflicto armado restringe, reprime y distorsiona la dinámica y la expresión de los movimientos campesinos (...). (Así,) las interacciones entre conflictos sociales agrarios y confrontación armada se dan por tres conductos: i) las disputas por la tierra asociadas con los conflictos de uso del suelo y la concentración improductiva de la propiedad; ii) la pobreza rural y el desempleo rural y iii) la existencia de áreas donde los actores armados se erigen como proveedores de justicia y seguridad [INDH 2003, 347]<sup>51</sup>.

A la lectura inicial y a sus posteriores reelaboraciones sobre la relación estructura agraria-conflicto armado se han formulado algunas críticas. Albert Berry [2002]

opina que es difícil evaluar cuantitativamente la hipótesis de que el fracaso de una política agraria dirigida a eliminar el malestar rural en Colombia hubiera sentado las bases para el fortalecimiento de los grupos guerrilleros (...), o abonado el terreno para la industria de drogas ilícitas o el surgimiento de grupos paramilitares (...). Esto habría convertido el problema rural no resuelto en el único factor explicativo importante de la actual crisis social, política y económica colombiana [citado por González *et al.* 2003, 36].

Otras críticas se refieren a la dirección de la acumulación de la tierra y el poder, pues también se observa la relación inversa y no se ha analizado [Romero 2003]. Unas más cuestionan los bandos monolíticos que se presentan entre conflictos de tierras y adhesiones o alianzas con los armados [Pécaut 1997], así como la geografía de los conflictos por la tierra y la de los armados. Se afirma que la relación es cada vez más dinámica y que se presenta una suerte de *juego de espejos* [Bejarano *et al.* 1997 y González *et al.* 2003].

A pesar de las críticas, no se puede soslayar el potencial de la tesis aquí reseñada y sus desarrollos, que pasan del análisis de los conflictos por la tierra a la configuración de territorialidades. Tampoco es posible pasar por alto el aporte a las recomendaciones de política pública. Entre las más significativas: reforma al impuesto predial y a la extinción del dominio sobre

51 Esta lectura es producto de los aportes realizados por Reyes al INDH [2003].





tierras adquiridas con recursos de origen ilícito; cierre de la frontera agraria, creación del Instituto Nacional de Tierras; promoción de políticas, planes y programas de retorno de desplazados, de protección de territorios indígenas y de régimen territorial para comunidades afrocolombianas, acompañada de programas de reubicación de cultivadores de productos ilícitos, así como de superación de la pobreza rural y modernización rural [INDH 2003; Reyes 1987, 2000].

### 3. UNA GUERRA EN LA PERIFERIA, DEGRADADA Y DE PERDEDORES

#### ALGUNAS SALIDAS DESDE EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia<sup>52</sup> considera que el conflicto armado interno es el principal obstáculo para alcanzar el desarrollo humano en el país, pues recorta la libertad y trunca las opciones de los colombianos. Parte de que el conflicto es complejo. Tal consideración analítica permite comprender que a pesar de que el conflicto es un fracaso colectivo, las lógicas individuales que lo configuran y nutren son racionales, lo que indica que obedecen a diversos incentivos y señales concretas. Para desalentar esas lógicas, el Informe presenta un conjunto de propuestas de políticas públicas consignadas en su tercera parte: *El conflicto, callejón con salida*. Las propuestas buscan ir más allá del debate político acerca de si la solución del conflicto pasa por la vía armada o por la solución pacífica y negociada. Aunque, por supuesto, al final se inclina por la segunda, no sin antes señalar medidas en diez campos de acción.

Antes de reseñar la estrategia integral que propone el Informe para salir del conflicto, conviene revisar las partes que la anteceden. En la primera se presenta una relectura del carácter, la dinámica y las expresiones del conflicto armado. Allí se baraja la hipótesis de una *guerra en la periferia*, por la marginalidad política y geográfica de las guerrillas en Colombia, por la ausencia de condiciones para el éxito de una insurgencia armada, por la respuesta localista de los grupos paramilitares o de autodefensa y, sobre todo,

52 El Informe fue auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Agencia Sueca de Cooperación, bajo la dirección de Hernando Gómez Buendía. Su redacción estuvo a cargo de los siguientes investigadores: Alejandro Reyes, Luz Amparo Medina, Mauricio Uribe, Carlos Vicente de Roux, Marc André Franche y Rocío Rubio. Contó con las contribuciones especiales de Fernando Bernal, Jorge Iván González y Carlos Eduardo Jaramillo. Metodológicamente, se destaca la combinación de la consulta de las tesis con un comité académico nacional, la red de corresponsales nacionales, comités consultivos departamentales y uno nacional, actores sociales regionales y autoridades locales.



por el tratamiento marginal que el Estado le dio a la presencia armada ilegal en regiones apartadas y poco integradas a la sociedad nacional. Se podría decir que el Informe se nutre de la tesis de Jesús Antonio Bejarano, para quien la presencia armada ilegal se veía más como una molestia que como una amenaza.

En los últimos años, esta marginalidad ha sido cuestionada por la dinámica del conflicto armado y sus acciones, que afectan cada vez más al centro del país. De este modo, la guerra periférica pasa a ser una cuestión central con incidencia incluso en las relaciones internacionales. El Informe intenta explicar este salto en su segundo capítulo: *La expansión la guerra en las regiones*<sup>53</sup>.

Ese capítulo, rico en su dimensión descriptiva, no indaga analíticamente el porqué de la expansión de los frentes o el pie de fuerza de los armados y su presencia en un número cada vez mayor de regiones del país a medida que pasan los años. El análisis cita los atractivos de las regiones para la presencia de los alzados en armas, desde una lógica de oferta y demanda, pero falta el otro lado de la moneda. Hay un vacío que el lector atento no alcanza a llenar. Dicho de otro modo, no es claro qué le sucedió al país entre los años setenta y ochenta, que configuraron la dinámica de la guerra de los noventa y del nuevo milenio<sup>54</sup>.

A la marginalidad que se acerca o reta a la centralidad del país, el Informe añade dos características más de la guerra colombiana: de perdedores y degradada. Así, afirma que

con todo y su expansión territorial, la guerra ha sido un fracaso. Fracaso para las FARC y el ELN que, tras cuatro décadas de lucha armada, están aún lejos de llegar al poder. Fracaso para los paramilitares, que en veinte años de barbarie no han logrado acabar con la guerrilla. Fracaso para el Estado colombiano, que ni ha sido capaz de derrotar a los insurgentes, ni de contener el paramilitarismo, ni de remover las causas del conflicto armado [2003, 81].

Conecta la degradación directamente con las lógicas a través de las cuales describe a los armados. Dentro de ellas, la lógica política ha perdido peso frente a la militar, a la de un actor en los conflictos sociales, a la de cazadores de rentas, a la de modo de vida, a la de poder territorial y, por ende, a la de actor de violencia degradada y obstáculo para el desarrollo humano. Y complementa: “la intensa degradación del conflicto colombiano es fruto sobre todo de aquella pérdida de norte, de aquella suerte de privatización de la guerra” [2003, 81], cuyas principales víctimas son, paradójicamente, los civiles.

53 Capítulo que se expondrá con más detalle en la tercera parte.

54 Los capítulos siguientes tampoco ahondan en este punto.



En este orden de ideas, la segunda parte del Informe analiza la relación entre conflicto armado y desarrollo humano, se aproxima al impacto del conflicto sobre sus víctimas y explica por qué el desarrollo humano es la salida. Con ello da paso a su tercera parte: la estrategia integral. Esta elabora o retoma propuestas de políticas públicas en las siguientes áreas<sup>55</sup>:

1. *Cuidar a la gente: seguridad y justicia penal.* Capítulo que estudia la conveniencia de diseñar un Sistema de Seguridad y Justicia Penal (SSJP) que corrija las actuales funciones sobredimensionadas y desatendidas<sup>56</sup> y que aclare la confusión de misiones entre las Fuerzas Militares y de Policía. Así mismo, el SSJP deberá avanzar hacia la coordinación horizontal y vertical. Por otra parte, manda una señal de alerta al actual gobierno en cuanto a la inconveniencia de la reforma constitucional, que daría facultades de policía judicial a la Fuerza Pública, y el componente de recompensas de la actual política de seguridad democrática. Finalmente, retoma la propuesta de Francisco Leal sobre la conveniencia de una Guardia Civil para brindar seguridad a las áreas rurales del país.
2. *Humanizar la guerra mientras dure.* También se podría titular *Ampliación del campo humanitario.* Las propuestas de este capítulo buscan humanizar la guerra, mediante la exigencia a los armados de compromisos parciales que los lleven a la observancia del DIH. Aclara que no se trata de negociar el DIH con los alzados en armas, sino de ampliar (y apoyar) el conjunto de iniciativas y actos puntuales que permitan humanizar el conflicto; es decir, humanizarlo gradualmente sin perder de vista la exigibilidad integral del DIH. En esta lógica, tendrían cabida propuestas controvertidas en el país como los diálogos regionales de paz.
3. *Atender a las víctimas, retorno, reparación y reconciliación.* El capítulo involucra un amplio espectro de víctimas (secuestrados, amenazados, desplazados, desaparecidos, entre otros) y propone una atención integral que supere la perspectiva asistencial. La atención se juzga obligatoria, pues si el Estado no logra prevenir el daño, está en la obligación de compensar a las víctimas. De ahí la propuesta de una gran agencia del Estado para atender a las víctimas del conflicto, pero a la vez el fortalecimiento de la prevención de daños, con sistemas de alerta temprana.

55 Sólo se citan algunas de las recomendaciones, pues su totalidad excede los límites de este trabajo.

56 Entre otras, las primeras incluyen la protección de la infraestructura, la criminalización de infracciones menores, la judicialización de los conflictos sencillos. Las segundas, la coordinación de inteligencia, vigilancia rural, investigación criminal, las relaciones con la comunidad y el control del Ministerio Público.

Dentro del paquete de propuestas se destacan las de la Fuerza Pública. Se les pide cambiar sus criterios de evaluación, por ejemplo, del número de muertes enemigas en combate por el número de poblaciones protegidas. Punto que refuerza el enfoque de seguridad humana que emplea el Informe.

4. *Deshacer los ejércitos: la desvinculación de combatientes.* Este capítulo se centra en la desmovilización y reinserción de excombatientes. Parte del supuesto de que desvincular a los combatientes es una ganancia debido a su impacto en términos de vida y de restar impulso a la espiral de violencia. Sin embargo, se anotan los riesgos de desmovilizar (perder la vida, rotar entre actores armados o ser capturados por redes del crimen organizado) en medio del conflicto; más aún cuando el ritmo de la desmovilización no está articulado con el de la reinserción. Advierte, además, que la reinserción no es sólo un asunto de los excombatientes y determinada agencia estatal, sino también, y sobre todo, de la sociedad en general; de lo contrario, sería impensable una Colombia posconflicto. En este marco propone cambiar el enfoque de los programas actuales de desmovilización y reinserción para trabajar en pro de una política que propicie el camino de la paz y la reconciliación nacionales. De igual manera, enuncia reformas al esquema actual (y sus componentes), diferenciadas por rangos de edad.
5. *Para no ir a la guerra: prevención del reclutamiento* (de niños, niñas y jóvenes por los alzados en armas). Este capítulo identifica quiénes corren mayor riesgo de reclutamiento y en qué áreas. En otras palabras, cuál es la población más vulnerable. Tras identificarla, se propone la creación de plataformas de oportunidades educativas, productivas y lúdicas focalizadas que emitan señales alternativas a la guerra. Propone un énfasis en la niñez, la adolescencia y la juventud rural, aunque enuncia cambios que deberían efectuarse en la política nacional de infancia y juventud para proteger a los ciudadanos del futuro de la injerencia de los armados.
6. *Desfinanciar la guerra: blindaje de rentas.* Las propuestas en este punto son variadas y de diferente orden. Por ejemplo, se mencionan medidas para proteger las regalías y transferencias, mejorando los mecanismos de control y recuperando las facultades del Ministerio de Hacienda para suspender giros y encargar al DNP de las inversiones. Igualmente, se formulan medidas para mejorar la coordinación y capacitación de las entidades encargadas de combatir el lavado de activos y ampliar su vigilancia. Por otro lado, propone cerrar los grifos a los armados por la laxitud de la penalización y persecución de combustibles, así como por las rentas de minerales, suspendiendo los contratos de concesión y recuperando la



administración de minas. Por último, revive la polémica iniciativa legislativa de prohibir a los familiares el pago por secuestro.

7. *Desnarcotizar el conflicto: la lucha contra la droga.* El capítulo comienza por aclarar que el narcotráfico y el conflicto son dos fenómenos distintos aunque interconectados. Critica el supuesto de que una vez terminado el primer fenómeno se soluciona el segundo y propone un nuevo diálogo internacional, inspirado en el enfoque de reducción de los daños del consumo, de la producción y de los que causa la política actual. De éste se desprendería una estrategia más decidida para combatir los eslabones intermedios de la cadena del narcotráfico, combinada con la generación de opciones legales para los campesinos coccaleros.
8. *Gobiernos para la paz: el papel de lo local.* Aquí se parte de la injerencia de los armados en la gobernabilidad local y se propone un régimen especial para los municipios de alta vulnerabilidad, que dé mayor margen de maniobra en términos de seguridad y promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. También se recomienda apoyar las acciones colectivas locales de resistencia civil por parte de la sociedad, el Estado y el sector privado.
9. *Gestión de los conflictos locales: un Estado activo e imparcial.* Estos se agrupan en tres categorías: agrarios, laborales y por excedentes; cada uno conectado de manera diferente con el conflicto armado. Las propuestas de políticas públicas para el primer tipo ya fueron reseñadas. En cuanto a la gestión de los conflictos laborales se proponen cuatro líneas de acción: 1) mejorar las condiciones de información y reconocimiento mutuo entre trabajadores y empresarios; 2) oficinas especiales para arbitrar los conflictos en las zonas de alto riesgo; 3) fortalecer el sindicalismo y 4) impulsar las negociaciones fuera del área de conflicto. En relación con los conflictos por excedentes, se sugiere que el Estado cumpla los acuerdos pactados sin criminalizar la movilización social, que sus inversiones sean proactivas y no reactivas, y que invierta en legitimidad institucional y reinvierta los excedentes locales.
10. *Redescubrir la política: votos en vez de balas.* El capítulo se ocupa de tres grandes bloques de propuestas. El primero recomienda politizar la protesta social en vez de criminalizarla, lo que implica permitir su expresión autónoma y por canales democráticos. El segundo se compromete a fondo con una reforma a los partidos políticos para que recobren su función de correas transmisoras entre la sociedad y el Estado. El tercero comprende un paquete de reformas para la paz, de las cuales las más significativas son: combatir las mafias locales, abrir opciones con garantías para las



minorías y para la oposición política, avanzar en el ordenamiento territorial desde una lógica de Estado regional, así como hacia un régimen político parlamentario.

11. *Pactar la paz: implicaciones para una negociación.* Este capítulo retoma la idea de que siempre será mejor la salida negociada al conflicto. Para que esta salida sea la más idónea sugiere revisar las experiencias nacionales del pasado para no cometer los mismos errores y trabajar sobre activos. También recomienda una posible agenda sustantiva y algunos acuerdos complementarios. El capítulo finaliza con algunas ideas sobre las negociaciones que propone el gobierno de Uribe con algunos grupos de las autodefensas.

Como se observa, las propuestas para salir del conflicto abarcan un amplio espectro. Las que hemos anotado tienen como principal destinatario al Estado colombiano, aunque involucren en menor grado a los armados y a la sociedad civil. Sin embargo, el Informe también hace una serie de recomendaciones dirigidas al sistema educativo, los medios de comunicación masiva, la sociedad civil y la comunidad internacional. Entre ellas la de ampliar el sistema educativo para las víctimas del conflicto, aislar las escuelas del conflicto, educar para la paz e incentivar la reflexión de la responsabilidad de los medios a la hora de consultar las fuentes en y del conflicto, los énfasis de cubrimiento, las mediaciones que efectúan, entre otros puntos de la agenda mediática.

*El Conflicto, callejón con salida* es una de las lecturas más ricas de los últimos años, pues trasciende la fase diagnóstica para formular recomendaciones. Para cada una de sus interpretaciones y recomendaciones hay, sin duda, contra-observaciones y contra-argumentos. El primero en cuestionar el Informe fue el presidente Álvaro Uribe, quien no comparte la tesis de una guerra de perdedores, quizás porque confunde tipos lógicos: un campo es el análisis y otro muy diferente es el liderazgo político. Comentar cada uno de los contra-argumentos excede los límites del presente trabajo. Una referencia es el documento *Esto sí tiene salida*, preparado por la Casa Editorial El Tiempo. Sin embargo, conviene resaltar que la preocupación válida y legítima por desnarcotizar el conflicto armado colombiano tiende en el conjunto del Informe a restarle importancia a las articulaciones narcotráfico-conflicto y sus impactos. Tema que no se debería minimizar si lo que se busca es configurar una estrategia integral para salir del conflicto.

### 3.1 Actuaciones, otras lógicas clasificatorias

En esta sección se comentan las clasificaciones recientes de los estudios sobre la violencia o estados del arte, a través de tres tipos de producción académica.

#### *3.1.1 Los conflictos y las violencias recientes en Colombia*

Palacio, Sánchez y Valencia hicieron un trabajo similar, aunque el período de análisis no coincide; es decir, un estado del arte sobre las investigaciones acerca de la violencia en Colombia desde 1968 a 2002. La producción académica está dividida en tres grandes períodos, para los que se identifican los principales temas de investigación, así como sus respectivos referentes conceptuales.

El primer período va de 1968 a 1980. En este período prima el interés por la caracterización de la violencia, por sus causas y efectos. Las explicaciones recurren al Estado, los partidos políticos, el problema agrario, la lucha por la tierra, la confrontación de clases y la modernización del país. Además se presenta una serie de interrogantes regionales con énfasis en ruralización y campesinización de la violencia, acompañados por ejes conceptuales como la debilidad del Estado y el atraso socioeconómico.

El segundo período va de 1980 a 1990. Aquí, se pasa de la violencia política a un

calidoscopio de (...) violencias, con otros protagonistas como el narcotráfico, el sicariato, los paramilitares y las autodefensas, quienes conjuntamente con el Estado comienzan a construir una urdimbre de enfrentamientos violentos, atravesados por la lucha de poderes regionales y locales para lograr el control de territorios. Conflictos que desbordan la tradicional lógica política incorporando en forma discriminada a la población civil, con la marca de un estado cada vez más frágil y deslegitimado y un tejido social con evidentes expresiones de fragmentación [Palacio, Sánchez, Valencia 2002, 17].

Para estos autores, la producción académica de este período se inscribe en tres corrientes. En la primera se encuentran los estudios que “enmarcan sus análisis en el quiebre del Estado y las condiciones de fragmentación del poder, el quiebre de la hegemonía estatal, la pérdida de institucionalidad no solamente del orden político sino social y la emergencia y posicionamiento de diferentes actores, con sus respectivas dinámicas”. La segunda “hace referencia al orden social o sociedad como eje de referencia a la lectura de las violencias. El proceso de ruptura del tejido social colombiano, que no obstante,

sus consecuencias, crea un orden que soporta la lógica de negociación del desorden”. La tercera “alude a los dispositivos de mediación para la construcción de un imaginario sobre las violencias” [2002, 45].

El tercer período va de 1990 a 2000. En éste se recogen preguntas sobre la guerra y la paz, los derechos humanos, el orden real y la dimensión simbólica de la violencia. La preocupación por la vigencia de los derechos humanos y el DIH indica un cambio de paradigma: se pasa del conflicto a la idea de la guerra y la protección de los no combatientes, la población civil. También nace otra preocupación que relaciona el conflicto armado interno con las dinámicas políticas de las relaciones internacionales. La violencia urbana cobra mayor énfasis, al igual que las violencias privadas, las explicaciones de corte simbólico de la violencia colombiana y sus expresiones territoriales<sup>57</sup>. Aparece una línea argumentativa más estructurada, referida al nuevo orden de la violencia<sup>58</sup>. La producción de este período sugiere tres aspectos metodológicos:

1. La comparación entre lo nacional, regional y local establece las diferencias entre las actuaciones de los actores sociales respecto a la estructuración de poderes y la instrumentalización de la violencia en cada uno de los órdenes correspondientes; en otros términos, se descubre que la violencia partidista y el conflicto violento que lo soporta no tienen la misma resolución en el ámbito nacional, regional y local [2002, 105].
2. Otras investigaciones realizadas sobre este período, como la de María Victoria Uribe y la de Carlos Mario Perea se plantean interrogantes en torno a los sentidos simbólicos de las violencias en Colombia. El primero explora el trasfondo cultural de la violencia, en donde las masacres van más allá de la muerte, expresan no sólo una ritualización que contienen el sentido y significado de la muerte sino que dejan traslucir una forma artística de matar, al plasmar sus huellas en los cuerpos mutilados, destrozados y violados. Y el segundo intenta desentrañar los capitales simbólicos sobre los cuales opera la violencia en Colombia, a través de ellos se encuentra la permanente e insuperable fragmentación del tejido social en Colombia [2002, 107].

57 Entre los autores que estudian las expresiones regionales de la violencia, Sánchez y su equipo citan a Carlos Miguel Ortiz, William Ramírez, Fernando Cubides, Ana Cecilia Olaya, Fernando Gaitán y Alfredo Molano.

58 Los autores clasificados en esta línea son Daniel Pecaute, María Teresa Uribe, Marc Chernick, Marco Palacios, Francisco Leal y Juan Gabriel Tokatlián.





3. Algunos estudios hacen alusión a la triple crisis que enfrenta el país en el marco de la violencia partidista. En lo político, la pérdida de hegemonía del Estado; en lo económico, las condiciones que propicia el desarrollo del capitalismo y el proceso de acumulación del capital; y en lo social, el impacto que produce en las condiciones de la calidad de vida de la población local y los mecanismos de represión del Estado [2002, 108].

El esfuerzo de las autoras de *Los conflictos y las violencias recientes en Colombia* es significativo. Sin embargo, no hay una formulación explícita que trace los límites entre conflicto y violencia, conceptos que claramente aluden a dos fenómenos distintos. Además, si bien la periodización de la producción describe tendencias, el esquema metodológico y narrativo no permite ver las divergencias conceptuales entre escuelas o autores acerca de un mismo período.

### 3.1.2 Violencia política en Colombia.

#### *De la nación fragmentada a la construcción del Estado*

En la introducción de su libro, Fernán González y su equipo [2003] realizan una suerte de *estado del arte* de los estudios de la violencia en Colombia. Inician con un barrido por los estudios de la violencia de los años cincuenta para seguir con los de la violencia reciente; es decir, la que se desencadenó en la segunda mitad de los ochenta. Y clasifican la producción académica a partir de criterios objetivos (los que siguen una tendencia estructural)<sup>59</sup> y subjetivos (los que optan por aproximaciones inspiradas en el modelo de *elección racional*)<sup>60</sup>. Luego de esta clasificación proponen:

superar las diferentes dicotomías que se desprenden de la tensión básica de los enfoques estructurales y los enfoques de acción colectiva y la acción individual, para proponer una aproximación interactiva de los dos modelos: tras más de cuatro décadas de violencia y violencias, de la expansión y proliferación de actores armados, cabe preguntarse no solamente acerca de las relaciones existentes entre estructuras y violencia, sino igualmente sobre el impacto de la violencia, las violencias y los actores armados sobre la formación de las estructuras [2003, 40-41].

59 Por ejemplo, *Colombia, violencia y democracia* o los trabajos de Malcolm Deas, Fernando Gaitán [1995] e Iván Orozco Abad [1992].

60 Por ejemplo, los trabajos de Mauricio Rubio, Armando Montenegro y Eduardo Posada. Ver Martínez [2001].



### 3.1.3 Balance de los estudios de violencia en Antioquia

El balance de los estudios de la violencia en Antioquia se basó en 204 títulos producidos en la década de los noventa por un equipo interdisciplinario, sobre todo de la Universidad de Antioquia. El objetivo central de ese ejercicio era conocer de manera crítica el grado de comprensión que indican las investigaciones en Antioquia, identificar vacíos informativos y recomendar líneas de investigación.

La producción se organiza a través de doce grandes áreas temáticas: violencia y derecho internacional humanitario, violencia y política criminal del Estado, violencia política, regiones y violencia, localidades y violencia, violencia urbana, violencia juvenil, subjetividades y violencia, violencia intrafamiliar, violencia conyugal y comunicaciones y violencia. De estas, dos son de interés para nuestro propósito: la tercera y la cuarta.

En cuanto a la violencia política en Antioquia se señala que la mayoría de estudios no son rigurosos en la definición del término. Sin embargo, presentan un común denominar: un relato de violencia pública y de actores organizados que retan al Estado, junto a un propósito o defensa de un modelo de Estado y sociedad.

Ana María Jaramillo, autora del tercer capítulo, indica que la mayoría de los estudios se concentran en la subregión del Urabá Antioqueño. En su balance analiza la violencia histórica en el departamento y la reciente. En cuanto a la primera, dice que los estudios indagan por la trama histórica de las violencias y su relación con los procesos de construcción del Estado, la nación y las regiones. Así mismo, reseña las regiones excluidas del proyecto de la *antioquidad* y sus respectivas características.

En cuanto a la violencia reciente, las hipótesis explicativas se agrupan en nueve tendencias. Sin embargo, la autora es crítica al respecto: define las hipótesis más como expresiones generales (con poca evidencia empírica y rigurosa):

1. *Violencia y problema agrario*. Aquí se relacionan fenómenos como la concentración de la propiedad de la tierra, la apertura de nuevos frentes de colonización, las invasiones de tierras en nuevos centros urbanos y el desalojo de campesinos por el llamado “narcofundio”.
2. *Economía y desarrollo regional*. En esta tendencia, el énfasis analítico son las economías de enclave. Se señala que las transnacionales terminan reemplazando al Estado, “convirtiéndose en elementos centrales en la construcción de la región, pero también en generadores de conflicto” [Jaramillo 2001, 87].



3. *La transformación de las regiones de exclusión*. Dichas regiones son el Nordeste, el Magdalena Medio y el Urabá Antioqueño. Regiones estratégicas en términos económicos pero, paradójicamente, la afluencia de capitales a éstas, “en lugar de convertirse en factor de progreso, ha contribuido a agudizar los conflictos, ante las pugnas de los grupos de poder y de éstos con los actores sociales y con la población que migra a estas zonas en busca de mejores condiciones de vida” [Jaramillo 2001, 88].
4. *El Estado* como clave explicativa, bien sea por su “precariedad”, por su “presencia selectiva”, por sus “procesos de construcción” o por su “reconstrucción y privatización”.
5. *Redes políticas y caciquismos* que, según los estudios, son condición previa para la proliferación de los grupos de justicia privada y el aumento de la violencia. Quizás en esta tendencia es donde más se observa la crítica de Jaramillo; es decir, hipótesis más como generalidades y sin mayor sustento.
6. *Los partidos políticos* tradicionales y la imposibilidad de conformar alternativas políticas, tanto por la competencia interna como por el exterminio a través de prácticas de guerra sucia.
7. *La cultura política* que tiene un marcado acento en la dinámica amigo versus enemigo, lo que propicia confrontaciones violentas en el terreno político.
8. *Lo social y las violencias*. Aquí se indica que las subregiones de Antioquia altamente conflictivas presentan un común denominador, la hiperpolitización de lo social, que conduce a una instrumentalización de doble vía: actores armados-actores sociales.
9. Y, por último, la *fragmentación social* que no permite crear y cohesionar un tejido social, lo que promueve las salidas individuales adaptativas.

Los textos que revisa Ana María Jaramillo coinciden, en lo fundamental, con los que se reseñan en el área de regiones y violencia. Aquí se perfila una fuerte tendencia: “el conflicto como configurador de regiones, la diferenciación por escenarios o campos de conflicto, y la combinación de temporalidades diversas” [2001, 101].

El área temática de regiones y violencia se superpone a la anterior. Los autores coinciden, en particular García, Ramírez y Uribe. La mirada a la configuración regional, a pesar y gracias al conflicto, tiende a ser hegemónica. Clara Inés García señala dos corrientes en estos estudios: “en primer lugar, el concepto de desarrollo desigual de las regiones como lógica espacial del desarrollo económico. En segundo lugar, la necesidad de reconocimiento de



lo diverso como clave para conocer los grupos invisibilizados por centurias en nuestra sociedad y como clave para resolver el conflicto bajo formas no violentas” [2001, 109].

Las preguntas de investigación centrales en los estudios de regiones y violencia se podrían resumir así: ¿Cómo inciden los conflictos violentos en la configuración territorial de las regiones? ¿Cuáles son las características de los procesos socioeconómicos regionales y cuáles las características del conflicto? ¿Cuáles son los factores de índole regional que inciden en la violencia?

La mayoría de los estudios se realizan desde la sociología o la historia y su naturaleza es cualitativa. Sus ejes temáticos giran alrededor de los desequilibrios regionales y sus respectivas articulaciones con el centro, la relación conflicto agrario-conflicto armado, así como la presencia diferenciada del Estado. Reina la hipótesis de fragmentación social.

La crítica a este balance se refiere a que toma a las regiones como contexto. En este sentido, no son claros los límites entre la violencia nacional y la regional, ni es clara, entonces, la presencia de la violencia nacional en la regional y viceversa. Apreciaciones que aparecen consignadas en el comentario de Álvaro Guzmán al trabajo de Clara Inés García.

#### 4. ¿EL O LOS ESCENARIOS?

Esta sección examina la literatura académica que centra su atención en los espacios donde tienen presencia los actores alzados en armas e indaga por qué los prefieren para sus actuaciones. En otros términos, esta última parte se refiere a los espacios y territorios donde se lleva a cabo la confrontación armada, así como a los que entran indirectamente en la lógica de la guerra.

##### 4.1 Un escenario común: las zonas de colonización

El desarrollo histórico de los actores alzados en armas evidencia cierta relación con los problemas rurales, sobre todo con los de la colonización campesina (González *et al.* 2003). Las zonas de frontera son las más afectadas por la violencia, en particular las internas. Estas zonas son sus teatros de operación. Allí, los títulos de propiedad no están definidos; tras los litigios (regulados por el derecho o por las armas), por lo general se reproduce la tendencia bipolar de la tenencia de la tierra (grandes latifundios acompañados de minifundios con inclinación a convertirse en microfundios improductivos), que expulsa a poblaciones enteras, convirtiéndolas en ejércitos de reserva; la presencia estatal es precaria; existen *booms* de riqueza no regulados, que generan conflictos por



su control y su distribución; además, hay dificultad para articular los micropoderes y las microsociedades de las regiones de colonización con la sociedad mayor y el Estado (González 1998, Pécaut 1997, INDH 2003).

#### 4.1.1 La colonización armada y la marca de la violencia

En el aparte anterior se mencionó la tesis del desarrollo histórico de los armados paralelo al de las zonas de colonización. Aquí se argumentará en qué consiste tal paralelismo. William Ramírez describe el proceso de colonización colombiano desde el crecimiento demográfico y las fuerzas monopolizadoras que

desmantelan las tradicionales formas de propiedad y posesión agraria, empujan al campesino hacia la frontera agrícola a partir de la cual compromete su trabajo en un nuevo esfuerzo de valorización de terrenos incultos. Hay dentro de todo esto, en términos generales, una lógica social que reproduce en los dos extremos tanto al expropiado como al expropiador. De las capas inferiores del campesinado salen, expulsados por la presión concentradora del terrateniente, colonizadores que adelantan su labor de civilización de baldíos (que, a su vez,) deben enfrentarse de nuevo a los embates monopolizadores de los grandes propietarios [2000, 231].

De acuerdo con Ramírez, este modelo se ha presentado en Colombia a lo largo del siglo XX y es una de las causas centrales de las primeras formas de resistencia armada campesina, en 1949, dispuestas a enfrentarse al aparato militar gubernamental y a las bandas privadas organizadas por los terratenientes. Ahí empieza a gestarse la colonización armada; una respuesta de abajo a la represión de arriba, que con hachas y fusiles en las manos va abriendo trocha. Este modelo, sumado a las historias de los núcleos agrarios, las llamadas *Repúblicas Independientes* y las columnas en marcha, va a configurar y a dar vía libre a las FARC, así como a una de sus principales características: la “búsqueda de arraigo y poder local que le diera fin a la coercitiva trashumancia de sus bases sociales” (Ramírez 2000, 232)<sup>61</sup>.

Al modelo de colonización armada se le suma una suerte de *ethos* o marca de la violencia. En este contexto, los estudios de Alfredo Molano y Alejandro Reyes abren el panorama de la colonización para “reconocer cómo la violencia acompaña la expansión de la frontera agrícola, la conformación

61 Esta narración histórica también ha sido ampliamente estudiada por Alfredo Molano. Ver bibliografía anexa.



de nuevas territorialidades, sino también cómo la experiencia de la colonización tiene la marca de la violencia [Palacio *et al.* 2002, 49]<sup>62</sup>.

#### 4.1.2 Representación e imaginarios de la colonización

Desde la antropología se ha deconstruido el mito de la frontera agreste y de una geografía inhóspita con *estados de naturaleza*. Se denuncia que ese mito va configurando *sociedades del terror*, donde primero se dispara y luego se pregunta. En este orden de ideas,

las elites regionales y su Estado han mantenido históricamente, con sus propios grupos armados, una situación de desorden en estas fronteras de civilización, que les ha permitido lucrarse simultáneamente de las economías legales e ilegales y para ello las han mantenido como espacios de miedo, incontrollables, que constituyen una verdadera cortina de humo detrás de la cual cualquier cosa está permitida. Además, se revela que tal mito “ha sido aprovechado para consolidar un nivel mínimo de articulación y un velo cuya opacidad hace posible la imposición de otros órdenes” [Serge 2003, 193].

Finalmente, se aclara que la violencia de las zonas de colonización no es una condición inherente; por el contrario, ésta se configura a partir de su articulación con el centro e, incluso, con el mundo globalizado [Fajardo 1993, 1986].

#### 4.1.3 Regiones de colonización y violencia

Este no es el espacio para tratar a fondo el tema regional ni la colonización. Además, es materia de otro documento en el marco del proyecto. Sin embargo, conviene mencionar que la academia ve las regiones desde la lógica del conflicto. Para esta revisión se seleccionaron los casos del Bajo Cauca Antioqueño, Urabá, Magdalena Medio y Putumayo. Se trata apenas de una selección de casos para presentar las principales tesis, hipótesis o argumentos a este respecto.

---

62 No está de más reiterar que el modelo de colonización armada tiene un carácter histórico, que es necesario abandonar a la hora de formular hipótesis explicativas para las actuales relaciones entre violencia y zonas de colonización, entre otros argumentos, por las transformaciones en virtud del narcotráfico.

## BAJO CAUCA

García [1993] describe la zona como una región de difícil geografía que recibe varias corrientes migratorias atraídas por los enclaves mineros y por la esperanza de tierras propias, y caracterizada por una notoria precariedad institucional. En esta región de colonización interna tienen presencia las organizaciones guerrilleras y el Estado, a través de la Fuerza Pública y, de manera tardía, en otros campos diferentes al militar<sup>63</sup>.

La injerencia de los armados en la zona no sólo tiene una dimensión devastadora sino también constructora de región. La autora aclara que no se trata de justificar la presencia de los armados, sino de observarla sin prejuicios y revisar su injerencia en los conflictos sociales y laborales, así como en las reivindicaciones ciudadanas ante el Estado (demanda de servicios públicos y respeto a los derechos humanos). La situación de conflicto va configurando una región, va dando identidad y sentido de pertenencia a sus habitantes, a pesar de que la constitución de la región misma es dinámica.

García anota además que la injerencia de los armados en los conflictos sociales nubla la mirada del Estado, que responde con la misma represión a éstos y a los movimientos sociales. En el segundo caso, el Estado es incapaz de ver la constitución de actores sociales y movimientos cívicos en los frentes de colonización; tan sólo es capaz de mirarlos como bases de las organizaciones guerrilleras. Concluye que, en el caso del Bajo Cauca Antioqueño, “la superposición, o mejor, la contraposición de varios proyectos políticos, sean ellos complementarios, antagónicos o alternos, dentro de un mismo territorio es lo que define la región”. También señala que el conflicto entre pobladores y el Estado en el Bajo Cauca está mediado por una confrontación político-militar de corte nacional [García 1993, 76]. Así pues, pareciera que las regiones aparecen ante los ojos del Estado-nación sólo a través del conflicto violento.

## URABÁ

Los trabajos sobre colonización comparten la imagen de que ésta es una región heterogénea, pero no están de acuerdo en su carácter tardío. Para García [1996, 1998], la colonización violenta de Urabá comenzó en los años cincuenta, en buena medida a partir de la configuración del eje bananero, y

---

63 El estudio no alcanza a recoger la avanzada de grupos de autodefensa en la región y su disputa con el ELN por el control de los recursos y el control territorial.



continuó en los sesenta con la construcción de la vía al mar y los litigios por la tenencia de las tierras vecinas<sup>64</sup>. Por el contrario, Uribe [1992] describe la colonización de Urabá como un proceso permanente, con una historia que narra la disputa y construcción de un territorio.

García señala que los ejes del conflicto violento en Urabá son las relaciones laborales entre sindicalistas, administradores de fincas y patronos, así como los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y las organizaciones guerrilleras. Dice tímidamente que el factor político es otro eje, a raíz de la entrada en la escena pública de nuevos competidores debido a las negociaciones de paz con las FARC (Unión Patriótica) y el proceso de reinserción del EPL (Esperanza, Paz y Libertad). Identifica un último eje relacionado con las invasiones de tierras, la emergencia de los primeros centros urbanos y la demanda de equipamiento y servicios públicos para satisfacer necesidades básicas de la población.

García examina en más detalle el primer eje, que en cierto modo se superpone a los demás. Así, narra la lucha obrero-patronal e intersindical y muestra la injerencia de las organizaciones guerrilleras en la una y en la otra. La descripción del conflicto laboral indica que su solución estaba en la regulación del Estado y la aplicación de la legislación respectiva. Sin embargo, la presencia armada llevó a que administradores de fincas y patronos aplicaran mecanismos poco sanos, como los despidos colectivos, las listas negras y el uso de la fuerza. La presencia armada también tiene como correlato una intensa lucha entre los dos principales sindicatos, Sintragro y Sintrabanano, que por poco termina con ellos. En 1987 se superó esta lucha y se dio la unificación sindical a través de Sintrainagro<sup>65</sup>.

De nuevo, García mantiene la tesis del conflicto como constructor de región, la llegada tardía del Estado incapaz de erguirse en medio de los conflictos como tercero neutral y la referencia a la constitución de actores sociales que, a su vez, configuran región.

Por otra parte y desde una perspectiva de larga duración, Uribe [1992] sostiene la tesis de Urabá como territorio en disputa y construcción. La disputa se debe a la competencia de varios proyectos de dominación (estatal, paraestatal y contraestatal). La construcción radica en que, aún hoy en día, Urabá no se ha

64 El relato de García muestra que las intervenciones estatales pueden ser más conflictivas que las situaciones previas. Sin duda, una lectura detallada de lo narrado podría cuestionar esquemas como el desarrollado en el gobierno de Pastrana a través de vías para la paz.

65 Romero [2003] también se refiere a esta unificación. Para él, descentralización, política de paz y proceso político jugaron un amplio papel en la unificación sindical.





integrado a la región ni al departamento ni a la nación. Para ella, Urabá es un escenario multicéntrico, pluriétnico, plurirregional y multitemporal. Ataca la idea hegemónica de que la región comienza y termina con el banano. Critica la prevalencia de los enfoques económicos y la idea de la colonización tardía, puesto que esta aproximación hace invisible el proceso permanente de colonización.

Además considera que la colonización de esta región es de naturaleza privada. Si lo público ha existido, es sólo como espacio de confrontación. Los escenarios en que se expresa dicha confrontación violenta son cinco: la lucha por la tierra, por el control político, por las condiciones urbanas, por las relaciones obrero-patronales y las disputas entre actores armados. En virtud de estos cinco ejes conflictivos, formula una serie de recomendaciones acerca de la resolución de los litigios por la tierra, el respeto a las tierras de los indígenas y de las comunidades afroamericanas; la ejecución de inversiones públicas articuladas a un plan regional diseñado previamente de manera participativa; la vigencia de la legislación laboral; la promoción y consolidación de organizaciones ciudadanas; la observancia de las garantías para el ejercicio político desde una perspectiva pluralista y la promoción de negociaciones que conduzcan a acuerdos de paz con los armados<sup>66</sup>.

#### MAGDALENA MEDIO

Vargas [1992]<sup>67</sup> explora la configuración del Estado y la sociedad subregional del Magdalena Medio Santanderano desde los años veinte a los noventa. La describe como una región de frontera interior, sin un ámbito público, excluida (social, económica y políticamente), que ha configurado una suerte de cultura contestataria. Allí, la presencia del Estado es más militar que civil. Esta se reduce casi al control y represión de los conflictos, dejando de lado su resolución. Al igual que García, resalta la relación paradójica conflicto, construcción regional y recreación de sentidos de pertenencia.

Plantea que la región ha estado marcada por el enclave petrolero. Relata los diferentes tipos de confrontaciones sociales no resueltas que, en no pocas ocasiones, se transformaron en conflictos violentos. Entre éstos cita los litigios por la tenencia de la tierra y los que se dan entre trabajadores del

66 Ramírez [1997] también realizó estudios sobre la región en una línea parecida a la citada. Su texto tiene interés tanto por los actores armados como por los sociales, e identifica los siguientes ejes de conflicto: tierra, trabajo y capital, para finalizar con el concepto de territorialidad.

67 Otro autor que estudia la región del Magdalena Medio es Alonso [1997].



petróleo y empresarios, entre trabajadores campesinos y empresarios agrarios, y entre habitantes de la región y el Estado central. Finalmente, presenta algunas recomendaciones para superar el conflicto en esa zona. Entre las más significativas se encuentran la conformación de un mediador transitorio en cabeza de la Iglesia<sup>68</sup>, la promoción de la presencia del Estado con decisivo protagonismo civil, la voluntad manifiesta del Estado central para diseñar y adelantar reformas incluyentes, respetar la protesta social y promover la pedagogía de la convivencia.

#### PUTUMAYO

El trabajo de Ramírez [2001] sobre Putumayo analiza las marchas y paros cocaleros, protagonizados por campesinos dedicados a los cultivos ilícitos durante el gobierno del presidente Samper. Ella se aproxima a estos hechos mediante la categoría de *eventos diagnóstico*, para narrar cómo nace un movimiento en la Amazonia occidental. El Estado central califica a este movimiento de ilegal y algunas entidades de cómplice de la guerrilla. No obstante, interactúa con él para ser reconocido como un actor social diferenciado, cuyas demandas están cifradas en el término *derecho a tener derechos*, es decir, en la lógica de ampliación de ciudadanía desde un enfoque redistributivo y de reconocimiento. Reclamar ciudadanía es demandar inclusión política y articulación regional con el Estado nacional.

A partir de un trabajo etnográfico y con una perspectiva teórica inspirada en los nuevos movimientos sociales, analiza un espacio de colonización marcado por los cultivos ilícitos. Su trabajo revela los impactos nocivos de las políticas internacionales en la lucha contra el narcotráfico. En la región, dichas políticas, sumadas a las definiciones de los altos mandos militares (ver a la guerrilla exclusivamente como narcosubversión), también se convirtieron en políticas contrainsurgentes. Este error en la definición de fenómenos relacionados, pero de distinto orden, propició la violencia del Estado contra los habitantes y alentó la presencia de grupos paramilitares. En su opinión, “la erradicación de los cultivos de coca, la guerrilla, los militares y los paramilitares (...) son las fuerzas que determinan la vida diaria de los habitantes de la región. Campesinos, indígenas y emigrantes que llegan en búsqueda de posibilidades de trabajo tienen que enfrentar y participar de esta situación conflictiva, así como resistir y negociar con los promotores de violencia” [2001, 67].

68 Recomendación que se podría considerar como un antecedente del Programa de Desarrollo y Paz para el Magdalena Medio.



Los estudios regionales señalan unas líneas argumentativas claras. En primer lugar, la preocupación por examinar la configuración de la sociedad y el Estado en lo regional. Señalan la dificultad para crear un espacio público y para que el Estado se constituya en un tercero neutral en los conflictos, así como su presencia diferenciada y la violencia que pueden generar sus intervenciones. En segundo término, la paradoja –por decirlo de algún modo– del conflicto como hecho que hace visibles a regiones marginales y no articuladas al Estado nacional y del conflicto como constructor de lo regional, de las identidades o de los sentidos de pertenencia. La tercera se refiere a la constitución de actores y movimientos sociales y a la ampliación de la ciudadanía, que se expresa en los análisis de García y toma mayor cuerpo teórico en el trabajo de Ramírez sobre el Putumayo.

#### 4.2 Municipio, desarrollo económico y presencia armada

En páginas anteriores se llamó a la prudencia en la asociación inmediata y sin cuestionamiento alguno entre guerrilla y zonas de colonización. Esta preocupación es desarrollada por Jesús Antonio Bejarano y su equipo [1997], quienes critican las explicaciones de la violencia por la pobreza, la ausencia del Estado o la velocidad de las transformaciones económicas<sup>69</sup>. De ahí que se acerquen más a los postulados de la teoría económica del crimen, en particular porque observan que la impunidad es una variable explicativa de la expansión de la criminalidad. Este marco conceptual les permite perfilar su pregunta acerca de la expansión (o metástasis) de las organizaciones guerrilleras. A la que responden que “la metástasis (...) no es entonces sino una extensión de la impunidad que enlaza las relaciones entre la violencia, la criminalidad, el desempeño institucional y el desarrollo económico” [1997, 32].

La anterior hipótesis explicativa sigue a Rubio [1995] cuando advierte que “el respeto a la vida y a la libertad y el acuerdo sobre los derechos de propiedad no son condiciones separables y aditivas; las deficiencias en una implican deficiencias en otras, lo que crea a su vez un ambiente de inseguridad, riesgo e inestabilidad que casi axiomáticamente incide en las posibilidades de crear y acumular riqueza [Bejarano *et al.* 1997, 29]. Por ello afirman que la criminalidad es un serio obstáculo para la economía, bien sea por sus

---

69 Es decir, aquellas aproximaciones que formulan que los agentes generadores de violencia se han consolidado en las zonas de rápido desarrollo de riqueza, “convirtiéndose en actores que participan en la pugna desordenada por la riqueza, ante la ausencia de instituciones aptas para dirimir los conflictos” [Bejarano 1997, 21].



efectos inmediatos y perniciosos sobre el sistema económico, o bien por la necesidad de sustraer recursos del desarrollo.

Bejarano y su equipo critican la postura de *Colombia, violencia y democracia*, tanto por centrar su atención en las zonas urbanas (a raíz del número de homicidios, sin proporción con el número de habitantes), como por su descuido al develar las conexiones entre violencia organizada y difusa. Con ello se presenta una imagen urbana distorsionada de los problemas de violencia e inseguridad rural que poco ayuda a superarlos, puesto que esta situación se percibe como molestia y no como amenaza.

Bejarano y su equipo encuentran que la violencia y la inseguridad están presentes de maneras múltiples y diversas. No por casualidad son los municipios rurales los que tienen mayor presión en términos de secuestros, homicidios –que en proporción al número de habitantes sobrepasan la media nacional–, presencia guerrillera y aumento de la criminalidad (extorsión, robo de ganado, exterminio de hatos, destrucción de infraestructura, etc.), desviación de regalías y transferencias, así como de aparición de nuevos agentes generadores de violencia (grupos paramilitares y de autodefensa). En virtud de tales hechos, el estudio construye indicadores de violencia que permiten medir estos fenómenos<sup>70</sup>, acompañados de indicadores sobre la expansión territorial de la guerrilla (por ejemplo, número de frentes). El esfuerzo cuantitativo es complementado por uno cualitativo, a partir de tres estudios regionales –en el Cesar, el Magdalena Medio y Urabá– que exploran los efectos económicos de la inseguridad y la violencia en las actividades ganaderas, y en las empresas agrícolas relacionadas con la palma y el banano.

En cuanto a los indicadores de violencia, correlacionan la expansión del secuestro con la guerrilla. Esta práctica es más recurrente en municipios de agricultura comercial y de colonización. A veces se ejecuta y, otras, se utiliza como amenaza para hacer efectiva la práctica de la extorsión. Estos indicadores y su comportamiento respaldan la hipótesis de Rubio, para quien las “organizaciones armadas al margen de la ley recurren a la violencia buscando al menos cuatro objetivos: 1) transferir de manera forzada recursos tangibles e intangibles; 2) imponer reglas; 3) influir mediante amenaza en la toma de decisiones, y 4) solucionar conflictos” [Bejarano *et al.* 1997, 81]. Por último, analizan por regiones las muertes violentas causadas por las organizaciones armadas entre 1987 y 1995.

70 Tasas de homicidios, secuestros y delitos contra el patrimonio urbano, entre otros.



Sobre la expansión territorial de la guerrilla, desvirtúan su relación simple con la colonización. Observan que ésta por sí sola es válida en el momento fundacional, pero no en los años noventa, que corresponden a su expansión. Luego de cruzar los resultados de su investigación, señalan que la guerrilla tiene una presencia del 18% en los municipios de colonización, del 44% en los de estructura rural atrasada, del 10% en los de agricultura empresarial, del 21% en los de campesinado medio (cafetero o no) y del 7% en los centros urbanos. Estos porcentajes podrían respaldar la tesis tradicional. Sin embargo, al analizarlos durante el período 1985-1995 se evidencian porcentajes de expansión más altos en aquellos municipios que no corresponden con el esquema; por ejemplo, en los de agricultura comercial, la presencia guerrillera pasó del 13% al 71% en ese período, y en los de campesinado medio cafetero pasó del 2% al 53%<sup>71</sup>.

La explicación de las transformaciones de la presencia guerrillera respalda los argumentos de Rangel; es decir, son el resultado de decisiones estratégicas de las organizaciones guerrilleras, particularmente de las FARC, después de sus conferencias y plenos. Decisiones estratégicas en lo político, militar, financiero y de control local que no necesariamente corresponden a las explicaciones estructurales, entre ellas las que vinculan la presencia guerrillera con los conflictos agrarios<sup>72</sup>.

La representación cartográfica de la expansión guerrillera permite apreciar que las FARC han ido cumpliendo su planteamiento estratégico de aislar el país andino y costero del amazónico y llanero. También se evidencia que la guerrilla empieza a rodear de manera amenazante los centros políticos y administrativos, y ha convertido buena parte del territorio nacional en teatro de operaciones, dispersando la acción de la Fuerza Pública<sup>73</sup>.

Por último, en cuanto al desempeño económico, Bejarano y su equipo señalan que la crítica situación del sector agropecuario se agudiza aún más por los efectos de la violencia y la inseguridad. Entre éstos señalan el ausentismo y la administración delegada de las fincas o haciendas debido al temor al secuestro. Otros propietarios deciden diversificar su capital en sectores como la construcción y el financiero. Y otros más, no invertir por la sensación de riesgo que acarrea una empresa en el sector rural.

71 Este salto abrupto se explica por la crisis del café y el auge de los cultivos de uso ilícito en la zona. Un análisis detallado del tema se encuentra en Varios autores [1999].

72 En los argumentos de Bejarano se lee, entre líneas, una crítica a las hipótesis explicativas de Molano y Reyes.

73 Echandía [1998, 1999a, 1999b] estudia la expansión territorial de la guerrilla siguiendo la misma línea.



Otro efecto es el del precio de la tierra, que baja si hay control de las organizaciones guerrilleras y aumenta con esquemas de seguridad privada o control territorial de grupos paramilitares. Otros efectos se refieren a la inversión y la productividad, pues se aplazan los planes de expansión, renovación o transferencia tecnológica; el crédito es de difícil consecución, con intereses altos y pocas veces refinanciable; además de los costos de seguridad, que imponen cargas a un sector ya bastante deprimido.

El estudio finaliza con un llamado a no considerar la inseguridad y la violencia rural como simples molestias; por el contrario, son amenazas con implicaciones significativas en términos de desempeño económico y de estabilidad política.

### 4.3 Lo municipal y la continuidad subregional

El estudio de Cubides, Olaya y Ortiz [1998b], contratado por la Consejería de Seguridad Nacional durante el gobierno del presidente Samper, avanza por el mismo camino que Bejarano *et al.* [1997]. Sin embargo, su énfasis no está en el desempeño económico, sino en el escenario municipal. Busca entender cómo se comportan la violencia organizada y la difusa, precisando las relaciones, conexiones o articulaciones que *Colombia, violencia y democracia* no desarrolló. Clasifica la práctica de las organizaciones guerrilleras, los grupos paramilitares, el narcotráfico e incluso la de los agentes del Estado como violencia organizada<sup>74</sup>.

El trabajo comienza con una estimación departamental de las tasas de homicidios y secuestros entre 1959 y 1997. Esta entrada permite construir una tipología de departamentos, a saber: 1) departamentos de la Costa Atlántica; 2) departamentos con altas tasas de homicidios por encima de las nacionales; 3) departamentos andinos con tasas cercanas a las nacionales, y 4) departamentos por debajo de la media nacional

Al revisarlos en detalle, Cubides y su equipo advierten que las prácticas de homicidios y secuestros no están distribuidas homogéneamente sino que se concentran en municipios que además presentan una suerte de continuidad regional. De ahí el cambio de foco a lo municipal. Entonces identifican cinco tipos de municipios: a) muy violentos; b) relativamente violentos; c) muy pacíficos; d) relativamente pacíficos; e) otros municipios con presencia de actores organizados de violencia.

74 Argumentación que ya comentamos.



Los municipios tipo a y b se encuentran, por lo general, en Urabá (antioqueño y Darién choccano), en el occidente y noroccidente de Córdoba, Magdalena Medio, Sur de Bolívar, Bajo Cauca Antioqueño, Nordeste Antioqueño, Risaralda y Norte del Valle, la zona esmeraldifera de Río Negro y Río Mineiro, el Ariari, la región de Caguán y el piedemonte casanareño. Para cada una de estas zonas se presenta una especie de monografía regional que muestra la presencia de los actores armados, sus acciones y tipo de municipios, de acuerdo con la clasificación de Bejarano *et al.* [1997]. Por último, se caracteriza a las organizaciones generadoras de violencia (tema incluido en la primera parte del presente trabajo).

En esta sección se puede concluir que el escenario de la confrontación violenta se diversifica. Los estudios pasan de referirse a un escenario nacional o de colonización a ocuparse de municipios, continuidad subregional y regional, con caracterizaciones detalladas de acuerdo con el tipo de espacio en que hay presencia de organizaciones armadas. El mito guerrillas-colonización decae para dar paso a las explicaciones de corte estratégico. Sin embargo, queda un sinsabor. Las explicaciones son *a posteriori* y no dan cuenta de las condiciones regionales que hacen posible que, con esfuerzo o sin esfuerzo, se cumplan las metas estratégicas de los alzados en armas. Este tema, que toca el Informe de Desarrollo Humano 2003 para Colombia, se reseña en la siguiente sección.

#### 4.4 Expansión territorial de la guerra. Claves explicativas

El segundo capítulo del Informe, “Expansión: la guerra en las regiones”, presenta una rica descripción geográfica del conflicto a través de la extensión territorial de los actores armados desde la década de los setenta hasta 2001. También propone una interpretación de la dinámica regional en función de tres ejes: la estrategia global de cada actor, la *permeabilidad* de la región y la búsqueda de riquezas por parte de los combatientes.

En cuanto al primer eje, define la estrategia más como una guerra campesina prolongada que como un foco vanguardista o guerrilla urbana. Es claro que se refiere a la estrategia de las organizaciones guerrilleras. Sin embargo, el lector puede extrañar la referencia a la estrategia de los grupos paramilitares e, incluso, a la de la Fuerza Pública. El Informe no los menciona, aunque advierte que “la estrategia de cada grupo armado, por supuesto depende de cómo respondan los demás grupos; este sencillo hecho implica que la geografía del conflicto no refleje el plan de un grupo dado sino su muy compleja interacción” [2003, 66].



En virtud de este hecho, critica las hipótesis interpretativas de la geografía del conflicto como guerra de posiciones. No niega que los armados tengan zonas de descanso o retaguardia relativamente salvaguardadas por las condiciones geográficas, el apoyo (activo o pasivo) de la población, la existencia de ejércitos de reserva e ingentes recursos. Factores que dificultan el acceso de la Fuerza Pública, amén de su enfoque *de compartimientos estancos* “que quita eficiencia a la acción militar de múltiples maneras”. Sin embargo, reitera que la interpretación de guerra de posiciones es errada.

El segundo eje, la *permeabilidad* de la región, tiene que ver con la oferta (la utilidad que cada grupo armado tiene para los pobladores de una zona) y la demanda (la estructura social de la región y los conflictos asociados). La impronta de la oferta es la provisión de bienes colectivos locales que ni son universales, ni menos impersonales. Estos son de seis tipos: 1. *Seguridad*, se ofrece defender a ciertos pobladores del ataque del otro grupo armado. 2. *Resonancia cultural*, el grupo se ofrece como referente de identidad. 3. *Administración de justicia*, caracterizada por ser rápida y expedita. Se ejerce en tres campos: delitos y contravenciones, conflictos familiares y “conductas desviadas”. 4. *Movilización ciudadana*, se ofrece la organización –con todas sus implicaciones logísticas– de la acción colectiva para demandar atención del Estado en varios frentes. 5. *Amparo de ilegalidad*, bien que sin duda significa una ventaja comparativa de los armados frente al Estado, pues éste no puede proteger, ni regular la ilegalidad y, no obstante, las poblaciones involucradas demandan regulaciones. Entre las actividades reguladas están: a) el contrabando en las fronteras; b) el negocio de las esmeraldas; c) algunos eslabones del negocio del narcotráfico, y d) las gestiones relacionadas con la biodiversidad. 6. *Infraestructura y servicios públicos*, construcción o administración de obras, o conducción del presupuesto público para financiarlas en sus áreas (el llamado clientelismo armado).

En cuanto a la demanda, se combinan dos factores para acudir a los armados. El primero tiene que ver con la forma de *organización económica*, tipificada así: latifundio tradicional, colonización histórica, colonización reciente, minifundio campesino en descomposición, minifundio indígena, agricultura moderna y centro urbano mayor. Esta organización toma elementos de la que propuso Bejarano (1997). El segundo factor relaciona el *tipo, la extensión y la intensidad de los conflictos sociales*. Conflictos que, a su vez, divide en aquellos que se dan por el capital, por la tierra, entre comunidades (nativas y migrantes), por las relaciones laborales, por el acceso al aparato y recursos del Estado, por el impacto de megaproyectos, y por los servicios públicos en las ciudades con bonanzas.





El tercero y último eje son las rentas. Este eje sigue los postulados de Collier. Para las organizaciones guerrilleras define dos regiones: endógenas (las de su origen e ilegalidad) y exógenas (con el campesinado en descomposición, captación de rentas y centros urbanos). Para los paramilitares, también especifica dos: las de origen y las de expansión secundaria.

Con estas categorías, el Informe pretende englobar todas y cada una de las localidades con presencia armada en la actualidad. Meta que logra. No obstante, no es muy claro en las diferenciaciones de la presencia armada de acuerdo con el modo de organización económica. Algunas críticas plantean que las categorías no son muy convincentes, pues si bien existe presencia armada, no todos los municipios definidos cuentan con ella. A manera de ilustración, si bien hay un campesinado en descomposición con presencia armada (el reciente caso del eje cafetero), no quiere decir que en toda localidad con campesinado en descomposición haya presencia armada (localidades de Boyacá). En suma, el modelo explicativo tiene vacíos.

Para finalizar esta sección, cabe mencionar otras claves explicativas. La primera es que el crecimiento y expansión de las FARC se ha dado “por la *penetración territorial*, por cuanto hay un centro que controla, estimula y dirige el desarrollo de la periferia. Este tipo de desarrollo difiere de aquel por *difusión territorial* producido por generación espontánea, es decir, cuando son las elites las que constituyen agrupaciones políticas locales que después se integran a nivel nacional” (Ferro y Uribe 2002, 29)<sup>75</sup>.

La segunda identifica tres escenarios de la violencia, en virtud de la confrontación armada, la dinámica regional, el poblamiento, la cohesión social, la organización económica, así como las relaciones con el Estado y el régimen político. El primero es macrorregional, configurado en la lucha por corredores geográficos. El segundo es mesorregional, constituido a partir de la lucha por el control de las áreas más ricas e integradas y las zonas marginales de colonización. El tercero es microrregional, reflejo de la lucha en las subregiones, localidades y sublocalidades [González 2003].

## 5. REFLEXIONES FINALES

En la introducción se advirtió que esta sección era una especie de síntesis para señalar acentos o silencios, por lo demás indicados a lo largo del texto.

---

<sup>75</sup> En todo caso, entre los armados se presenta un juego de espejos entre espacios y poderes [González et al. 2003].



En primer lugar, es preciso plantear que el tema no ha estado alejado de las preocupaciones académicas. La afirmación es obvia, pero se utiliza para señalar la *falla de reconocimiento* (Fraiser 1997a, 1997b) en la formulación de políticas públicas. Este aspecto, de alguna manera, permite anunciar que el diálogo entre la academia y el mundo de la política no es tan fluido como se quisiera, preocupación que es central en el documento sobre políticas públicas.

En segundo lugar, la amplia gama de argumentos, hipótesis y tendencias explicativas revisadas en las *actuaciones* evidencia que el conflicto armado (y la violencia política) ha sido analizado por la academia de manera compleja desde la segunda mitad de los años ochenta. Hoy se refutan hipótesis monocausales simples, como pobreza igual a violencia. En estos años, la academia ha avanzado en la comprensión de un fenómeno que define como complejo, con múltiples aristas, que proyecta imágenes diferentes cada vez que gira su lente. Dicha concepción no se toma en cuenta en la formulación de políticas públicas. De ahí que muchas de ellas tiendan a caer en confusiones de *tipo lógico*, como las políticas para “la lucha contra las drogas ilícitas” señaladas por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia.

La complejidad del fenómeno se expresa en las tendencias académicas. No obstante, se percibe una falta de diálogo interdisciplinario. La mayoría de los economistas opta por la teoría económica del crimen. Los politólogos, por las explicaciones que involucran al Estado. Los sociólogos e historiadores se inclinan por las configuraciones regionales de Estado y sociedad. Sin embargo, existe un vacío de investigaciones en el límite de estas tendencias, así como continuidad. Se aprecian esfuerzos personales, pero muy poca consolidación de escuelas de pensamiento. Este es el tercer punto que hay que resaltar.

En cuarto lugar, se reitera el énfasis de la academia en estudiar a los actores armados. Ello implica una invisibilidad de otros actores. Para una mayor comprensión del conflicto sería necesario preguntar qué otros actores están involucrados en la lógica de la guerra y de qué modo. La pregunta por los actores permite enlazar el campo de lo cultural y lo social. Aquí, con franqueza, se deben depurar las intuiciones de académicos (válidas, sin duda). Se deben matizar argumentos toscos como el de elites contra campesinos, pero no hasta el punto de la *banalidad*. En otros términos, es preciso cuestionar los impactos culturales de la guerra, la recreación cultural que se efectúa a partir de ésta y los patrones culturales que va configurando en el largo plazo. Sin caer en la metáfora organicista de la cultura ni en la mirada (muy de moda) de la elección racional. Quinto punto e invitación para perfilar nuevas líneas de investigación.



En sexto lugar, un actor que exige un estudio de cortes y disecciones (para emplear abusivamente el lenguaje de las ciencias biológicas) es, paradójicamente, el Estado. Tras su debilidad, precariedad, construcción o presencia diferenciada, entre otras hipótesis, sería pertinente preguntar de qué Estado se habla; es decir, del Estado como comunidad política, unidad simbólica, monopolio legítimo de la fuerza, etc. En particular, dirigir la mirada a agentes y agencias de las Fuerzas Armadas y sus relaciones con las civiles.

El séptimo punto invita a realizar un mayor esfuerzo desde la perspectiva regional. Sería conveniente cuestionar si se trata de una expresión regional diferenciada del conflicto o de configuraciones particulares que se suman o articulan a lo nacional. En este campo se deben intensificar los esfuerzos para pasar de la descripción de la dinámica o expansión del conflicto a la reflexión sobre la formación de territorios.

Se han mencionado siete aspectos. Sin duda, el texto puede invitar a desarrollar otros tantos. El objetivo del balance parece haberse cumplido y se invita a evaluarlo para desarrollar nuevas líneas de investigación, promover nuevos estudios y complementar esta revisión, construyendo sobre activos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, M. A. 1997. *Conflicto armado y configuración regional: el caso del Magdalena Medio*, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, Medellín.
- BARRAGÁN, J. 1999. "Quiénes ganan y quiénes pierden con la industria de la droga", Cinep, Bogotá, mimeo.
- BEJARANO J. et al. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Fonade, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- BERRY, A. 2002. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funciona?", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, mimeo.
- BLAIR, E. 1993. *Las fuerzas armadas: una mirada civil*, Cinep, Bogotá.
- CAMACHO, Á. 1991. "El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades", *Análisis Político* 12, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 27 -41.
- . 1993. "La reforma de la policía: realidades inmediatas, objetivos estratégicos", *Análisis Político* 19, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 50-64.
- . 2000. "La policía colombiana. Los recorridos de una reforma", *Análisis Político* 41, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 104-124.



- , 2002. "Credo, necesidad y codicia: los alimentos de la guerra", *Análisis Político* 46, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 137-150.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. 1995. *Colombia, Violencia y Democracia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CUBIDES, F. 1998a. "De lo privado a lo público en la violencia colombiana: los paramilitares", Arocha, J.; Cubides, F.; y Jimeno, M., editores, *Las violencias inclusión creciente*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Utópica Ediciones, Bogotá.
- , 1998b. "Los paramilitares como agentes organizados de violencia, su dimensión territorial", Cubides, F.; Olaya, A. M. y Ortiz, C. M. *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Utópica Ediciones, Bogotá.
- , 1999. "Los paramilitares y su estrategia", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- DÁVILA, A. 1999. "Ejército regular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos quince años", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- DEAS, M. Y GAITÁN, F. 1995. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Fonade, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- EL TIEMPO. 2003. *Esto sí tiene salida*, Casa Editorial El Tiempo, Bogotá, octubre 12.
- ECHANDÍA, C. 1998. "Evolución creciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla", Arocha, J.; Cubides, F. y Jimeno, M., editores, *Las violencias inclusión creciente*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Utópica Ediciones, Bogotá.
- , 1999a. *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia, Bogotá.
- , 1999b. "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- FAJARDO, D. 1986. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.



- , 1993. *Espacio y sociedad. La formación del régimen agrario en Colombia*, Corporación Araracuara, Bogotá.
- FERRO, J. G. y URIBE, G. 2002. *El orden de la guerra: las FARC-EP: entre las organización y la política*. Centro Editorial Javeriano (CEJA), Bogotá.
- FRAISER, N. 1997a. "La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación", *Estudios Ocasionales*, Cijus-Universidad de los Andes, Bogotá.
- , 1997b. *Justicia interrumpida. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá.
- GARCÍA C. I. 1993. *El Bajo Cauca Antioqueño*, Cinep, Bogotá.
- , 1996. *Urabá, región, actores y conflictos 1960-1990*, Cerec-INER, Bogotá.
- , 1998. "Urabá: ¿cruce o articulación de conflictos?", *Conflictos regionales: Atlántico y Pacífico*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Fescol, Cerec, Bogotá.
- , 2001. "Estado del arte de los estudios sobre regiones y violencia en Antioquia", *Balance de los estudios sobre violencia en Antioquia*, INER, Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Medellín.
- GONZÁLEZ, F.; BOLÍVAR, I. y VÁZQUEZ, T. 1998. "La violencia política y las dificultades de la construcción de lo público en Colombia: una mirada de la larga duración", Arocha, J.; Cubides, F. y Jimeno, M., editores, *Las violencias inclusión creciente*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Utópica Ediciones, Bogotá.
- , 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Cinep, Bogotá.
- INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2003 PARA COLOMBIA. *El conflicto, callejón con salida*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Bogotá.
- JARAMILLO, A. M. 2001. "Acerca de los estudios sobre violencia política en Antioquia", *Balance de los Estudios sobre violencia en Antioquia*, INER, Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Medellín.
- JARAMILLO, J.; CUBIDES, F. y MORA, L. 1986. *Colonización, coca y guerrilla*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LEAL, F. et al. 2000. "Seguridad nacional y seguridad ciudadana: una aproximación a la paz", Camacho, A. y Leal, F., compiladores, *Armar la paz es desarmar la guerra. Herramientas para lograr la paz*, Cerec, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Friedrich Elbert de Colombia,



- Fescol, Iepri-Universidad Nacional de Colombia, Misión Social, Presidencia de la República-Alto Comisionado para la Paz, Bogotá.
- LOZANO, C. A. 2001. *FARC, el país que proponemos*, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- LLORENTE, M. V. 1999. "Perfil de la policía colombiana", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- MARTÍNEZ, A. 2001. "Economía, crimen y conflicto", *Economía, crimen y conflicto*, Universidad de Alcalá, Banco Santander Central Hispano, Universidad Nacional, Ediciones Antropos, Bogotá.
- MEDINA, C. 1990. *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*, Documentos Periodísticos, Bogotá.
- MELO, J. O. 1990. "Los paramilitares y su impacto en la política", Leal, F. y Zamosc, L., compiladores, *Al filo de caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- OROZCO, I. 1992. *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en la sociedad colombiana*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- ORTIZ, C. M. 1994. "Historiografía de la violencia, *La historia al final del milenio. Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 1998. "Los funcionarios del Estado como actores de violencia: violaciones de derechos humanos 1988-1995", Cubides, F., Olaya, A. M. y Ortiz, C. M. *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Utópica Ediciones, Bogotá.
- PALACIO, M. C.; SÁNCHEZ, H. Y VALENCIA, A. J. 2002. *Los conflictos y las violencias recientes en Colombia*, Editorial de la Universidad de Caldas, Manizales.
- PALACIOS, M. 2000. "La solución política al conflicto armado", Camacho, Á. y Leal, F., compiladores, *Armar la paz es desarmar la guerra. Herramientas para lograr la paz*, Cerec, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Friedrich Elbert de Colombia, Fescol, Iepri-Universidad Nacional de Colombia, Misión Social, Presidencia de la República-Alto Comisionado para la Paz, Bogotá.
- PÉCAUT, D. 1997. "Presente, pasado y futuro de la violencia", *Análisis Político* 30, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, pp. 1-44.
- PEÑATE, A. 1999. "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.



- PIZARRO LEONGÓMEZ, E. 1990. "La insurgencia armada: raíces y perspectivas", Leal, F. y Zamosc, L., compiladores, *Al filo de caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- , 1996. *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- RAMÍREZ, M. C. 2001. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Conciencia-Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá.
- RAMÍREZ, W. 1997. *Urabá. Los inciertos confines de una crisis*. Editorial Planeta Colombiana, Bogotá.
- , 2000. "Colonización armada, poder local y territorialización privada", *Éxodo, patrimonio e identidad*, Ministerio de Cultura, Museo Nacional de Colombia, Asociación de Amigos del Museo Nacional de Colombia, OIM, Acnur, Convenio Andrés Bello, Embajada de los Estados Unidos de América, Red de Solidaridad Social, Bogotá.
- RANGEL, A. 1996a. "El poder local: objetivo actual de la guerrilla", *Descentralización y conflicto*, Fescol, Bogotá.
- , 1996b. "Colombia la guerra irregular en el fin de siglo", *Análisis Político* 28, pp. 74-84.
- , 1999. "Las FARC-EP: una mirada actual", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- REYES, A. 1987. "La violencia y el problema agrario en Colombia", *Análisis Político* 2, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 40-62.
- , 1988. "Conflictos y territorios en Colombia", *Colonización del bosque húmedo tropical*, Corporación Araracuara, Bogotá.
- , 1991. "Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias", *Análisis Político* 12, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, pp. 43-51.
- , 1993. "La coyuntura de las guerras y la nueva estrategia de seguridad", *Análisis Político* 18, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp.60-73.
- , 1995. "La erradicación de cultivos: un laberinto", *Análisis Político* 24, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 75-83.
- , 2000. "La cuestión agraria en la guerra y paz", Camacho, Á. y Leal, E., compiladores, *Armar la paz es desarmar la guerra. Herramientas para lograr la paz*, Cerec, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Friedrich Elbert de Colombia, Fescol, Iepri-Universidad Nacional de Co-



- lombia, Misión Social, Presidencia de la República-Alto Comisionado para la Paz, Bogotá.
- ROMERO, M. 1998. "Identidades políticas, y conflicto armado en Colombia. El caso del departamento de Córdoba", *Conflictos regionales: Atlántico y Pacífico*, Iepri, Fescol, Cerec, Bogotá.
- , 1999. "Elites regionales, identidades y paramilitares", Peñaranda, R. y Guerrero, J., compiladores, *De las armas a la política*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- , 2002. "La política en la paz y en la violencia", *Análisis Político* 45, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 60-81.
- , 2003. *Paramilitares y autodefensas. 1982-2003*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, Editorial Planeta, Bogotá.
- RUBIO, M. 1995. "Crimen y crecimiento en Colombia", *Coyuntura Económica*, Bogotá.
- , 1998. "Rebeldes y criminales: una crítica a la tradicional distinción entre el delito político y el delito común", Arocha, J.; Cubides, F. y Jimeno, M., editores, *Las violencias: inclusión creciente*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Utópica Ediciones, Bogotá.
- , 1999. "La justicia en una sociedad violenta", Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec, Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- SERGE, M. 2003. "Violencia y civilización en los territorios salvajes y tierras de nadie en Colombia", García, C. I., compiladora, *Fronteras, territorios y metáforas*, INER, Universidad de Antioquia, Hombre Nuevo Editores, Medellín.
- UPRIMNY, R. Y VARGAS, A. 1989. "La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia", Palacio, G., compilador, *La irrupción del paraestado*, ILSA, Cerec, Bogotá.
- URIBE, M. T. 1992. *Urabá: región o territorio: un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*, Instituto de Estudios Regionales, INER, Corporación Regional para el Desarrollo de Urabá, Corpourabá, Medellín.
- VARGAS, A. 1992. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y conflicto armado*. Cinep, Bogotá.
- VARGAS, R. 1993. "Economía y violencia del narcotráfico en Colombia: 1981-1991", González, F., editor, *Violencia en la Región Andina. El caso colombiano*, Cinep, Bogotá.





- VARIOS AUTORES. 1999. *Las verdaderas intenciones de las FARC*, Intermedio Editores, Bogotá.
- . 2001. *Las verdaderas intenciones del ELN*, Intermedio Editores, Bogotá.
- . 2002. *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*, Intermedio Editores, Bogotá.

## BIBLIOGRAFIA ANEXA

- BETANCUR, D. Y GARCÍA, M. 1990. *Matones y cuadrilleros. Origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano, 1946-1956*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- CASTRO, M. C. Y DÍAZ, C. L. 1997. *Guerrilla, reinserción y lazo social*, Almudena Editores, Bogotá.
- GONZÁLEZ, J. J. 1992. *El estigma de la República Independientes, 1955-1965, espacios de exclusión*, Cinep, Bogotá.
- GRABE, V. 2000. *Razones de vida*, Editorial Planeta, Bogotá.
- GUERRERO, J. 1991. *Los años del olvido. Boyacá y los orígenes de la violencia*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- GUTIÉRREZ, F. 1998. “¿Ciudadanos en armas?”, Arocha, J.; Cubides, F. y Jimeno, M., editores, *Las violencias inclusión creciente*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Utópica Ediciones, Bogotá.
- JARAMILLO, C. E. 2000. *De las armas a la democracia*, Ministerio del Interior, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá.
- MARULANDA, E. 1991. *Colonización y conflicto. Las lecciones del Sumapaz*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- MOLANO A. 1987. *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1990. *Aguas arriba. Entre la coca y el oro*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1995. *Del Llano llano. Relatos y testimonios*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1995. *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y tierras*, El Áncora Editores, Bogotá.
- PEÑARANDA, R. Y GUERRERO, J. 1999. *De las armas a la política*, Iepri, Tercer Mundo Editores, Bogotá.



PEREA, C. M. 1996. *Porque la sangre es espíritu*, Editorial Aguilar, Bogotá.

URIBE, M. V. 1991. *Matar, rematar y contramatar*, Cinep, Bogotá.


-----, 1994. *Ni canto de gloria, ni canto fúnebre, el regreso del EPL a la vida civil*, Cinep, Bogotá.

VÁSQUEZ, M. E. 1998. *Escrito para no morir*, Ministerio de Cultura, Bogotá.

DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA.  
PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y POLÍTICA PÚBLICA

Ana Carolina Ramírez\*

*Estudiante de Economía, Universidad Nacional de Colombia*



**E**n este ensayo se hace un balance general de la producción académica e institucional sobre las diferentes dimensiones del desplazamiento en Colombia. En primer lugar se aborda el debate político y jurídico alrededor de los Principios Rectores del Desplazamiento, afirmando su obligatoriedad. Luego se revisa el estado del arte de la reflexión teórica sobre el desplazamiento forzado y se clasifican los diversos estudios según su énfasis temático. Por último, se presenta una síntesis de las propuestas y alternativas de políticas públicas que recomiendan los estudios acerca del tema y se señalan los retos de la investigación sobre este problema.

La evolución del conflicto armado, sus flujos y reflujos, su regionalización y la irrupción de nuevos intereses geopolíticos han agravado la problemática del desplazamiento forzado, que por sus características y dimensiones se ha convertido en tema de estudio obligado en el país.

El desplazamiento actual como fenómeno sociológico, humanitario y tema de interés para los medios de comunicación se comienza a entrever a mediados de los años noventa, a raíz de la primera misión de observación del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos. Desde entonces, en vista de su magnitud y de sus

---

\* Versión corregida y complementada por Ángel Libardo Herreño.



efectos desestructurantes, el desplazamiento forzado se considera una verdadera catástrofe humanitaria.

El desplazamiento fractura el tejido social, genera cambios en la estructura social y productiva del país, fragmenta el territorio, transforma los conceptos de ruralidad y ciudadanía, atomiza a las comunidades y crea un nuevo tipo de individuos que luchan por su supervivencia, sin estar incluidos en los proyectos de nación. Estos cambios dramáticos de la sociedad colombiana han suscitado una prolija sucesión de ensayos, ponencias, talleres, reuniones y libros que tratan temas relacionados con el desplazamiento. Aquí se bosqueja un mapa conceptual y bibliográfico de esta producción intelectual, sobre todo de los estudios de mayor difusión.

## 1. LA DISCUSIÓN BÁSICA INTERNACIONAL SOBRE EL TEMA

El desplazamiento forzado de población a causa de conflictos armados o catástrofes naturales sólo fue considerado por la doctrina internacional hasta hace poco. El vacío jurídico sobre el tema se hizo evidente apenas a principios de los noventa, cuando en las Naciones Unidas se percibió que en los desarrollos doctrinarios sobre otros fenómenos de movilidad humana –como el refugio, el derecho de asilo o el estatuto de los trabajadores migrantes– no existían principios adecuados para regular el tratamiento y proteger a las personas afectadas por el desplazamiento forzoso dentro de un territorio nacional. La Comisión de Derechos Humanos pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que nombrara un representante especial para estudiar las causas y consecuencias del desplazamiento interno (1992), establecer el estatuto jurídico de las personas desplazadas, su grado de protección dentro de los marcos institucionales existentes y la manera de mejorar su protección y asistencia, aun mediante el diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes.

El esfuerzo por elaborar un marco normativo e institucional apropiado para proteger los derechos de las personas desplazadas se concretó parcialmente en 1998, cuando Francis Deng presentó los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a la Comisión, en su 54º periodo de sesiones [Naciones Unidas, Consejo Económico y Social 1998].

Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las



ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios [Naciones Unidas, Consejo Económico y Social 1998, 3].

Las dificultades formales para firmar un tratado o declaración de la ONU –como la necesidad de convenir con los Estados el contenido del convenio y lograr que el instrumento sea ratificado por un número mínimo de Estados para que entre en vigencia– llevaron a que el representante Deng decidiera presentar los Principios Rectores como la sistematización de un conjunto de normas contenidas en diversos instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de refugiados, que por analogía se podían aplicar a las personas en situación de desplazamiento forzado y, en la práctica, comprometían a los Estados en su aplicación.

Los Principios –cuya genealogía se remonta a los instrumentos fundamentales de los derechos humanos y del derecho humanitario<sup>1</sup>– incorporan preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Estatuto de Refugiados, de la Convención contra la Discriminación Racial, de la Convención contra la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del Convenio 169 de la OIT, de los cuatro convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, y de otros documentos.

En vista de que el documento sistematiza normas aceptadas en el derecho internacional, la Corte Constitucional señaló que pese a que los Principios Rectores no fueron aprobados mediante un tratado internacional, los poderes públicos deben considerarlos como pautas para el diseño e interpretación de las políticas que desarrollen con el fin de atender los problemas del desplazamiento forzado, por cuanto reflejan principios y normas establecidos en diversos tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano. Además, reiteran normas y preceptos incluidos en tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario aprobados por Colombia y elevados al rango constitucional, como señala el artículo 93 de la Constitución [Sentencia SU-1150/00 con ponencia de Eduardo Cifuentes Muñoz].

1 Para un análisis de la genealogía de los Principios Rectores y del debate sobre su obligatoriedad, ver ILSA [2002].



Un argumento que se utiliza en el debate jurídico para defender el carácter vinculatorio de los Principios Deng es que estos Principios Rectores contienen normas acordadas y ratificadas en otros instrumentos de derechos humanos y de derecho humanitario, y son de obligatorio cumplimiento para los Estados porque también les son aplicables los principios básicos del derecho internacional público sobre cumplimiento de los tratados, como el principio de la buena fe o *pacta sunt servanda* y aquellos que se derivan de las normas humanitarias que protegen a la población civil y la distinguen de los combatientes en conflictos armados internos.

El principio de buena fe en el cumplimiento de los deberes que contraen los Estados cuando firman pactos o tratados internacionales [Carta de la ONU, art. 2 párr. 2; Convención de Viena, art. 26] busca garantizar la seriedad y la observancia de cada una de las obligaciones libremente aceptadas por los Estados, y evitar el engaño y la simulación en las relaciones internacionales. Las obligaciones que les impone este principio no sólo se refieren a los deberes estipulados de manera explícita en los instrumentos que pactan y suscriben, sino también a los que se derivan de los mecanismos de seguimiento de los pactos, entre ellos los que establecen las instancias convencionales y extraconvencionales de las Naciones Unidas o de los sistemas regionales.

Se consideran obligaciones convencionales las que estipulan, por ejemplo, los comités de supervisión de los pactos, que hacen recomendaciones a los Estados para cumplir los compromisos adquiridos. Entre los deberes derivados de mecanismos extraconvencionales se pueden mencionar las recomendaciones o resoluciones de las diferentes instancias y organismos creados por el sistema universal o por los sistemas regionales de derechos humanos, como la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, las comisiones temáticas, las agencias especializadas, los relatores especiales o las misiones de expertos.

Estas últimas obligaciones son también vinculantes para los Estados por aplicación del principio *pacta sunt servanda*. Este principio [Carta de la ONU, Preámbulo; Convención de Viena, art 26; Carta de la OEA, art. 17] busca que los Estados cumplan los tratados tal y como los convinieron, de modo que el contenido de lo que han pactado es superior a la voluntad de los contratantes. Los Estados tienen la obligación jurídica de respetar no sólo la letra sino también el espíritu de los tratados internacionales, y de abstenerse de ejecutar actos que desvirtúen su sentido genuino o contraríen lo pactado; por ello, el legislador no puede introducir modificaciones ni derogaciones a los tratados internacionales. En consecuencia, si una norma de un tratado legalmente convenido por un Estado está contemplada en los Principios Rectores



de los Desplazamientos Internos, no podría disculparse por haberla incumplido aduciendo que no constituyen un instrumento legal ratificado.

Los mecanismos extraconvencionales se consideran un desarrollo lógico y natural de los tratados de derechos humanos aceptados por la comunidad internacional puesto que son el medio para garantizar su vigencia y el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Los Principios Rectores fueron el resultado de un mecanismo extraconvencional de las Naciones Unidas, el nombramiento y la obra de un representante especial para los desplazamientos internos, y se deben considerar entonces de obligatorio cumplimiento para los Estados. Lo mismo sucede con las recomendaciones para atender a las víctimas del desplazamiento forzado formuladas por las misiones de seguimiento encabezadas por este Representante del Secretario General de la ONU [Secretario General sobre Desplazados Internos 2000].

Para algunos especialistas en la doctrina del derecho internacional público, fuentes jurídicas como las resoluciones o las recomendaciones extraconvencionales no se pueden considerar como simples sugerencias a los Estados para que evalúen el cumplimiento de sus compromisos; se trata de verdaderas obligaciones exigibles en el orden internacional. No obstante, no poseen la forma de reglamentos jurídicos positivos y, en la práctica, su eficacia es baja porque terminan dependiendo de la voluntad de las contrapartes para que tengan los efectos jurídicos que persiguen [Monroy 1995, 51].

En el marco de la ONU ha habido un cambio fundamental en torno a la obligatoriedad de las recomendaciones y resoluciones que emiten sus diferentes instancias. En un comienzo se consideraba que estos pronunciamientos no eran obligatorios para los Estados y se los concebía como sanciones puramente políticas o morales, excepto las recomendaciones del Consejo de Seguridad, revestidas de fuerza jurídica por mandato del artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas. Luego, la Asamblea General determinó que algunas recomendaciones relacionadas con el *apartheid* no eran consejos de buena voluntad sino mandatos imperativos que los Estados debían cumplir puesto que buscaban superar situaciones que violaban los reglamentos positivos de la ONU. Esta interpretación fue acogida por analogía para hacer exigibles las recomendaciones atinentes a otros asuntos y propósitos que inspiran el mandato de las Naciones Unidas y, con esa misma lógica, puede servir para argumentar en favor de los Principios Rectores y de las recomendaciones que buscan proteger a las personas desplazadas en cualquier país.

Por otra parte, la vinculatoriedad de los Principios Deng, derivada del derecho internacional humanitario, obedece a que tal normativa recoge principios jurídicos esenciales que cobran carácter positivo en los cuatro convenios de



Ginebra de 1949 y en sus Protocolos Adicionales, todos ellos suscritos y ratificados por Colombia<sup>2</sup>.

Entre los principios humanitarios aplicables al desplazamiento forzado –en cuanto éste se define como resultado particular de un conflicto armado interno, de situaciones de violencia generalizada o de violaciones masivas a los derechos humanos– se pueden señalar: el principio *ius cogens*, derivado de prácticas consuetudinarias que no admiten acuerdo en contrario por parte de los Estados<sup>3</sup>; el principio de no reciprocidad; el principio de distinción entre combatiente y no combatiente y entre objetivo militar y objetivo no militar; el principio de limitación de las partes en conflicto para elegir métodos y medios de guerra; el principio de neutralidad de la asistencia humanitaria; el principio de procurar la máxima normalidad posible de la vida de la población civil en un conflicto armado; el principio de protección del Estado a las personas que habitan en su territorio; el principio de que las exigencias militares y el mantenimiento del orden público serán siempre compatibles con la dignidad de la persona humana, entre otros.

## 2. LOS ESTUDIOS ACADÉMICOS SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Luego de la primera misión de seguimiento dirigida por el señor Francis Deng, representante del Secretario General para los Desplazamientos Internos, que vino al país en 1994, y gracias a la acuciosa labor de un grupo de instituciones no gubernamentales, académicas y humanitarias para dar relieve a la problemática del desplazamiento forzado interno suscitado por el conflicto armado, en el medio académico de las ciencias humanas y sociales surgió un creciente interés por el análisis de este fenómeno desde distintos enfoques y con diversas metodologías.

- 2 La Ley 5 de 1960 aprobó los cuatro convenios de Ginebra de 1949; la Ley 11 de 1992 aprobó el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra sobre protección de las víctimas de los tratados internacionales; la Ley 171 de 1994 aprobó el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 sobre protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.
- 3 Al respecto, la Corte Constitucional declaró: “(...) su fuerza vinculante [del DIH], proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación como norma de derecho internacional... De ahí que su respeto sea independiente de la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios. El Derecho Internacional Humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento jurídico” [Corte Constitucional 1992].





Aunque somos consciente de que toda tipología que intenta clasificar los estudios sobre un fenómeno social es problemática porque no los incluye a todos y por la inevitable carga de subjetividad con que el intérprete encaja los análisis en una matriz predefinida, presentaré la producción académica sobre el desplazamiento forzado en Colombia mediante una clasificación –no taxativa– que sólo pretende esbozar un mapa conceptual sobre el estado del arte en esta materia.

Antes de describir los estudios académicos, debemos hacer algunas observaciones. Primera, los artículos, obras y análisis que se comentan no sólo son obra de académicos, académicas o investigadores de los centros de educación superior; también se incluye la producción de investigadores de instituciones públicas, consultores independientes y organizaciones sociales y no gubernamentales que han contribuido a entender la problemática del desplazamiento. Por ello, la expresión “producción académica” se debe interpretar en un sentido muy amplio. Segunda, para facilitar la revisión de la extensa producción teórica sobre el fenómeno del desplazamiento, los artículos, obras y análisis se clasifican según su énfasis temático y no según los enfoques ni las metodologías que emplearon. Tercera, este mapa conceptual está abierto a complementaciones y ajustes, pues aunque hicimos el esfuerzo por incluir los estudios de mayor divulgación, la producción teórica es tan abundante que seguramente omitimos estudios que deberíamos reseñar.

## 2.1 Estudios analítico-estructurales centrados en el conflicto armado y el conflicto agrario<sup>4</sup>

En vista de la íntima relación entre desplazamiento y conflicto armado interno, los analistas no dudan que este último es una causa determinante de las continuas migraciones de la población rural. La amplia gama de estudios sobre la violencia sociopolítica en Colombia ha llevado a que el tema del desplazamiento haya sido tratado por importantes analistas tanto desde el punto de vista general del conflicto armado como desde las dinámicas regionales de la guerra y de sus efectos estructurales.

El primer tipo de estudios, es decir, los que consideran la guerra en términos genéricos como causa exclusiva del desplazamiento, explican la migración forzada en los siguientes términos: el desplazamiento se deriva de

---

4 No se separan los estudios centrados en el conflicto armado de los centrados en el conflicto agrario porque ambos están relacionados estrechamente, y se puede afirmar que uno es causa y consecuencia del otro.



las relaciones directas entre civiles y actores armados, bien sea como activos potenciales para los ejércitos, informantes, colaboradores o simples habitantes de territorios controlados por algún grupo armado, la irrupción de un nuevo actor del conflicto genera el desplazamiento, pues los civiles deben huir para salvar su vida; la huida puede obedecer a que los civiles se ven en necesidad de buscar nuevas condiciones de vida y bienestar en sitios libres del terror y del hostigamiento que padecen en las zonas de conflicto [Rojas 1998, Codhes-Unicef 1999a, *Revista Éxodo* 1996-2001a, Reyes 1993, Vargas 1997]. Estas explicaciones, sin ser reduccionistas, dejan de lado otras posibles causas y el carácter complejo del fenómeno del desplazamiento.

Los trabajos teóricos que emplean la regionalización son valiosos porque permiten identificar los matices del desplazamiento y del conflicto armado que se libra en espacios diversos y en tiempos paralelos<sup>5</sup>. Teniendo en cuenta la dinámica de la guerra, la regionalización ayuda a buscar interpretaciones menos lineales que las que interpretan el desplazamiento únicamente como consecuencia del conflicto, al tiempo que permite analizar otras causas relacionadas con las estructuras socioeconómicas de cada lugar, la presencia de capitales de origen diverso, las estructuras de poder consolidadas o en proceso de consolidación y sus elementos asociados, como la tenencia de la tierra.

Una de las hipótesis de este tipo de trabajos es la de que el desplazamiento es una estrategia de intereses privados, a menudo relacionados con la geopolítica, adaptados al manejo del territorio y de la población de ciertas regiones geográficas. El control estratégico que los actores armados ejercen en ciertas zonas y la consiguiente expulsión de comunidades indígenas, afrocolombianas<sup>6</sup> y campesinas obedece a que son corredores de tránsito, zonas de retaguardia o avanzada de los grupos armados o a que poseen recursos naturales (biodiversidad, agua dulce, yacimientos de hidrocarburos, carbón, gas natural, oro, platino o cultivos de uso ilícito), cuyo control es definitivo en un escenario de guerra.

Sin abandonar el conflicto armado como marco de diversas situaciones de desplazamiento forzoso, algunos autores pretenden identificar las variables

5 Alejandro Reyes relaciona la tenencia de la tierra con el desplazamiento forzado, para ello regionaliza sus estudios e incorpora trabajo de cartografía para detectar las relaciones entre desplazamiento y concentración de la propiedad rural [Reyes 1994, 1997].

6 En las memorias del Primer Encuentro Nacional de Afrocolombianos Desplazados se analizan las causas de la expulsión de comunidades afrocolombianas de diferentes regiones del país, y la asocia con el control territorial que los actores armados ejercen en zonas estratégicas para las acciones militares, y porque allí se proyectan importantes megaproyectos de desarrollo [Afrodes, 2001].



determinantes de la complejidad de la guerra. Algunos de estos trabajos, cuya base conceptual es la correlación entre territorio y poder, interpretan los intereses en términos geopolíticos y de manejo del territorio. Otros enfatizan la valorización de la tierra por la construcción de megaproyectos, el establecimiento de explotaciones petrolíferas o la riqueza de recursos no renovables o la expansión de cultivos ilícitos.

Los primeros relacionan la estructura socioeconómica de los municipios expulsores con la de los receptores. Las variables que sirven de base al análisis son el número de ataques y masacres, la generación local de regalías, y el grado de activismo político y social. Y concluyen que los municipios expulsores de población obtienen cuantiosas regalías petroleras pero poseen los índices más altos de pobreza, y en los municipios receptores hay un alto grado de activismo político, de modo que si bien se pierde en términos de capital social, se progresa en términos de cultura política<sup>7</sup>.

Los segundos se concentran en la propiedad de la tierra y las relaciones sociopolíticas correspondientes. Tienen en cuenta la pertinencia de la coyuntura, pero también el recorrido histórico del latifundio y la correlación de fuerzas resultante [Fajardo 2002]. Describen la dinámica que caracteriza a la propiedad territorial, a la que comparan con los desplazamientos forzados, incorporan la expropiación de áreas colonizadas mediante la explotación maderera, la siembra de pancoger y la pequeña ganadería, para establecer ganadería extensiva y, eventualmente, siembra de pastos y agricultura mecanizada.

Se reconoce la importancia de estos procesos de migración en la medida en que amplían la frontera agraria, aceleran la colonización y cambian el uso de la tierra, así como la comercialización de sus productos. En esas zonas no cambian las estructuras de acceso y tenencia de la propiedad, erradicando la vieja figura del terrateniente y la pequeña burguesía agraria apegada a la propiedad y recelosa del capital, no por temor a su valorización sino por su excesiva inclinación a la competencia desigual y a la concentración de la riqueza [Ramírez 2001], y se abre paso a otros actores, casi siempre armados, con intereses económicos y políticos ligados a las multinacionales, los grupos económicos poderosos o a su propio proyecto de poderío regional.

Se habla entonces de “relatifundización regresiva”, “contrarreforma agraria” [Mondragón 2000; Naciones Unidas 1998, párr. 98; Osorio y Lozano 1998a; Rojas 2000] y “colonización armada”, todas estas inscritas en el marco de la crisis rural y ligadas a la ampliación de la frontera agraria, en un proceso de

7 En la literatura que recurre a este análisis se destacan los trabajos de Pérez [2001] y Medellín [2000].



recomposición violenta de la propiedad de la tierra, el conflicto armado, que expulsa y excluye a una creciente población.

Este enfoque observa el cambio de actores, sin que cambien las relaciones de poder y dominación sobre la población rural que perduran desde hace décadas, y encuentra que una de las raíces del problema es la tenencia y el usufructo de la tierra, y además de esto el acceso a la propiedad [Fajardo 2000b, Ramírez 2001, Lozano y Osorio 1999].

Otro enfoque plantea que la solución al desplazamiento violento pasa por la adopción de una nueva concepción de la ruralidad, basada en conceptos más amplios del desarrollo rural y del trabajo y en políticas de mejoramiento de la calidad de vida, que en las nociones tradicionales de reforma agraria redistributiva, que muestra pocos resultados positivos. Las propuestas de reforma rural y desarrollo territorial son más idóneas para resolver el problema de la expulsión violenta de los campesinos, aunque requieren decisiones políticas para erradicar los factores de la violencia y de la guerra [Machado 2000].

Los estudios que buscan explicar las relaciones entre la guerra, los cultivos de uso ilícito y la expulsión forzada de colonos y campesinos cubren una buena extensión de los análisis sobre el desplazamiento y la crisis del campo. La interpretación de estas dinámicas del conflicto interno generalmente se enmarca en la aplicación de políticas internacionales de persecución al narcotráfico y, en particular, del Plan Colombia.

En el contexto del conflicto armado, el Estado da una doble connotación a las actividades ligadas al narcotráfico, incluidos los cultivos de uso ilícito. Por un lado, financian a los actores armados ilegítimos (antes sólo se mencionaba a la guerrilla) y, por otro, la fuerza de los grupos armados se basa en la intermediación del capital del narcotráfico, que les permite controlar las zonas de cultivo. Con esta visión se considera que la respuesta militar es la más adecuada, incluidas las fumigaciones de las áreas de cultivo y la criminalización de los pequeños productores.

La lucha antinarcóticos así concebida tiene efectos perversos. Primero, alienta la degradación y el escalamiento del conflicto, pues las exigencias de la guerra llevan a que los diversos actores armados sigan estrategias de control territorial, y se termina sacrificando a las comunidades que quedan a merced de caudillos militares que menosprecian a los civiles no combatientes. Segundo, produce daños ambientales irreparables que ponen en peligro la seguridad alimentaria y la salud de los colonos y campesinos afectados por las fumigaciones indiscriminadas. Tercero, modifica el mapa de la guerra con la movilidad, la mudanza y la extensión geográfica que alcanzan los cultivos [Reyes 1997, Vargas 2000, García y Mejía 2001, González 2002].

## 2. 2 Estudios descriptivo-estructurales centrados en las implicaciones socioeconómicas

Este grupo se centra en los efectos de las dinámicas del desplazamiento sobre toda la población<sup>8</sup>: prestación de servicios públicos domiciliarios, salud, educación, empleo y aspectos demográficos relativos a edad y género. Acierta en que la población desplazada genera o acentúa problemas de orden económico y social, como el desempleo en las ciudades pequeñas y medianas, incide en las tendencias de la vivienda (formas precarias de albergue) y fomenta la participación local en movimientos de apoyo a las comunidades desplazadas.

Estos estudios obedecen a la necesidad de perfilar la situación de los damnificados tras el desplazamiento para identificar las deficiencias en materia de cobertura y las condiciones iniciales de esta población específica, como el grado de alfabetización o salud, para diseñar propuestas de política pública que se adapten a sus necesidades [Codhes-Unicef 1999a].

Hasta el momento, estos estudios no han examinado a fondo el impacto socioeconómico en el sector rural y se han concentrado en las ciudades, desconociendo que muchos desplazamientos son intrasectoriales, es decir, del campo al campo. Existe entonces un vacío en este tipo de análisis, pues no tiene en cuenta la trascendencia de los posibles y casi seguros cambios que el desplazamiento provoca en el mismo sector rural. Por ejemplo, aunque la mayoría de familias y personas desplazadas se ubican finalmente en las ciudades, los cultivos ilícitos en la frontera agraria y las zonas de colonización a los que recurre como última opción y principal fuente de trabajo tienen una serie de consecuencias que no se han estudiado a profundidad.

Cabe señalar que el tema del desplazamiento se ha ido abriendo paso en el currículo de algunas facultades de ciencias humanas y de ciencias aplicadas de diferentes universidades del país. Por ejemplo, en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, desde hace varios años se abrió una línea de trabajo con programas de extensión dirigidos a las comunidades desplazadas, a la comunidad universitaria y al público en general. Estas actividades se han traducido en un elevado número de tesis de grado y de trabajos de investigación en diferentes disciplinas, y varios han procurado medir los efectos del desplazamiento en algunas regiones del país.

---

8 Ejemplos de este tipo de análisis se encuentran en Pérez [1996], Codhes-Unicef [1999a] y Ferro [2002].



Entre estas investigaciones de carácter regional se destaca la que se efectuó en la Universidad de Antioquia [Uribe 2001], que identifica los perfiles del desplazamiento en Antioquia, analiza las dimensiones, modalidades y ciclos específicos de ese fenómeno en el departamento, calcula su impacto y las necesidades de la población afectada para proponer políticas de atención específicas.

### 2.3 Informes descriptivos de tipo cuantitativo

Existe una serie de boletines e informes periódicos que hacen un seguimiento estadístico del desplazamiento interno en Colombia. La información que publican las diversas entidades y sistemas que procesan datos tiene problemas tanto en la caracterización del fenómeno como en la exactitud y confiabilidad de las cifras, lo que impide que sean comparables y que sirvan de base para adelantar políticas públicas con coberturas reales para la población afectada.

Las cifras hoy disponibles sobre población desplazada son reportadas por entidades estatales y no gubernamentales. Las dependencias oficiales que procesan y registran estadísticas son las alcaldías, la Procuraduría, las personerías, la Defensoría del Pueblo y la Red de Solidaridad Social. Entre las organizaciones no gubernamentales que procesan y registran dicho datos se destacan la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Conferencia Episcopal.

Los sistemas que funcionan actualmente caracterizan el desplazamiento con ópticas, metodologías y grupos objetivo diferentes<sup>9</sup>, de modo que las cifras difieren según las fuentes que consulten las entidades que manejan estadísticas. Mientras que algunos sistemas se basan en información tomada de los

<sup>9</sup> Las cifras que reportan los diferentes sistemas también difieren porque emplean métodos diferentes de medición y de recolección de la información. El Sistema Único de Registro (SUR), a cargo de la Red de Solidaridad Social, cuya periodicidad es mensual, sólo incluye a la población desplazada por el conflicto armado [Ley 387 de 1997, art.1] con base en un registro administrativo de conteo simple, que da un plazo de un año desde el momento del desplazamiento para que las personas afectadas puedan inscribirse. El SUR tiene información desde 1995, pero sólo se consolidó a partir de 2000; su objetivo es medir y caracterizar a la población desplazada. El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes-Codhes) opera desde 1985 y emite cifras trimestrales. Sus fuentes de consulta son los medios de comunicación, las instituciones de atención y las encuestas de hogares. Su método es la estimación. El sistema registra personas desplazadas por amenazas, ataques aéreos, torturas, asesinatos, temor, y su objetivo básico es la medición. El Sistema de Información sobre Población Desplazada por la Violencia (RUT), a cargo del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Sección de Movilidad



registros de las alcaldías municipales sobre población expulsada o atendida, otros se apoyan en entrevistas con las víctimas, en informes parroquiales, en información de prensa y en registros oficiales. Recientemente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística señaló que una debilidad de los diferentes sistemas era que las cifras se acumulaban en el tiempo sin que se pudieran establecer cortes temporales previos o actuales a partir de los cuales fijar pautas de comparación [DANE 2003].

Los inconvenientes para medir el número real de desplazados provienen básicamente de la disparidad entre las cifras comparadas de los distintos sistemas de estimación y registro existentes, y a la cifra gris que aparece en ese conjunto de datos.

El primer problema se debe a que los distintos sistemas trabajan con diferentes objetivos, misiones institucionales, instrumentos de recolección de la información, cobertura, calidad, confiabilidad y disponibilidad de la información primaria; sus cifras difieren y es casi imposible compararlas. Por ejemplo, mientras que la Red de Solidaridad Social registró 566.734 personas desplazadas entre 1996 y 2002, Codhes estimó una cifra de 1.783.479 para ese mismo período [Codhes-Unicef 1999b].

El segundo problema se refiere a la limitación de los sistemas para detectar o contabilizar a las personas desplazadas hace mucho tiempo o por segunda vez, dada la alta movilidad, velocidad y repetición de las migraciones. A esto hay que añadir los casos de dispersión y de evasión de la ayuda humanitaria por miedo a la estigmatización. La cifra gris es entonces aquella que corresponde al subregistro o al sobrerregistro de la población desplazada [Secretariado Nacional de Pastoral Social 2001].

La imprecisión y contradicción entre las cifras es preocupante, por cuanto son la base de la política pública para atender a la población afectada, que la mayoría de los informes institucionales de seguimiento y evaluación a la problemática del desplazamiento juzgan insuficiente por su baja cobertura, su débil impacto y su carácter asistencial.

Si bien los estudios que dan énfasis a la cuantificación del desplazamiento no explican su complejidad son una herramienta indispensable para

---

☞ Humana de la Conferencia Episcopal de Colombia, también tiene periodicidad trimestral y se apoya en información obtenida en las parroquias por el método de muestreo. Funciona desde 1997 y su objetivo es caracterizar a la población desplazada. El Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas, a cargo de la Unidad Técnica Conjunta de la Presidencia, se apoya en información de fuentes secundarias (medios de comunicación e instituciones de atención de desplazados). Da reportes trimestrales con base en un método de estimación y su propósito es determinar la magnitud total del fenómeno [DANE 2003].



estudiarlo. Las estadísticas ayudan a detectar sus tendencias y su alcance, a caracterizar a la población víctima y a evaluar el impacto sobre la estructura social y económica del país<sup>10</sup>.

#### 2.4 Estudios centrados en la fenomenología y los impactos psicosociales

Una tendencia de los estudios sobre el desplazamiento forzado en Colombia es la que pone énfasis en la descripción y la experiencia del desplazamiento. La fenomenología denota el interés por entender la dinámica y la estructura del fenómeno como problema temporal y objetivo, tratando de descifrar su significado.

Se debe tener presente que la construcción de significados en la sociedad es una experiencia relacional e intersubjetiva. Por esta razón, los estudios que siguen esta tendencia procuran describir el desplazamiento a partir de las percepciones de las personas y comunidades desplazadas como problemas en sí mismos. ¿Quién es el desplazado?, ¿qué sucede en su vida de desplazado?, ¿qué efectos provoca la experiencia del desplazamiento en los individuos, en la familia y en las comunidades? son preguntas que buscan precisar el contenido, la esencia y la consistencia del fenómeno.

En este grupo, ocupan un lugar importante las investigaciones que describen los cambios de identidad de las personas, familias y colectividades víctimas, antes y después de los eventos que originaron el éxodo forzado [Bello 2000]. En estos estudios es manifiesta la preocupación por mostrar las pérdidas materiales y simbólicas ocasionadas por las migraciones y reasentamientos, la pérdida de la ciudadanía, la discriminación, las transformaciones sociales en el mundo rural, las vivencias, la memoria colectiva, y las formas y redes de resistencia y solidaridad generadas por el desplazamiento forzado en sus diferentes etapas<sup>11</sup>.

Estos estudios tratan aspectos fundamentales a la hora de perfilar la población objetivo para el diseño de políticas públicas, como la participación política, la interacción entre desplazados y población residente, la posibilidad de acción colectiva y la formación de movimientos sociales, la aceptación,

10 Para mayor información sobre las cifras, ver los boletines Codhes Informa, RUT, informes RSS e informes del CICR. Para interpretaciones de las cifras, ver Revista Éxodo [1996-2001c], Informe Defensorial sobre Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia [2002], Mencoldes [2003]. Para un análisis que combina manejo de estadísticas, regionalización y mapas de flujos migratorios, ver Acnur, OCHA y GTD [2002].

11 Para este tipo de estudios, ver Franco [1998]; Lozano y Osorio [1996]; Lozano [1998]; Medina [1998]; Osorio [1997, 1998]; Osorio y Lozano [1998a] y Rodríguez [1996].





la transmisión de la violencia dentro de la familia y, en general, la prospectiva de la comunidad desplazada.

También existen estudios sobre la formación de la nueva comunidad con personas desplazadas que han perdido su identidad y buena parte de su cultura al intentar adaptarse a las nuevas situaciones, aportando nuevos elementos a las estructuras políticas y sociales de cada reasentamiento, sin dejar de mencionar el amplio alcance de esta situación cuando se ve en una dimensión más elevada, como “la sociedad colombiana y su caracterización”. Estos estudios, denominados “efectos psicosociales del desplazamiento”, vinculan al individuo y la familia con el contexto social donde se comienzan a desenvolver, y analizan su grado de identidad nacional, de patriotismo y de pertenencia para evaluar sus nexos con el proyecto de nación existente.

Otros se concentran en el desarrollo estrictamente psicológico de cada víctima, para entender sus cambios de actitud, su forma de ver el futuro, sus imaginarios, la apreciación de sí mismo y de sus seres queridos, y la aceptación de una nueva vida. Desde esta perspectiva se examina el trauma que sufre el desplazado en la comunidad receptora. Son muchos los temas que se tratan con este enfoque: ingreso a las ciudades, formación de barrios, conflictos entre receptores y recién llegados, desplazamientos dentro de las mismas ciudades. Aquí se comentan los que conciernen específicamente al entorno rural.

Estos estudios son muy descriptivos, perfilan a la población desplazada, identifican sus imaginarios y sus perspectivas de futuro, para entender cómo se adapta a nuevos ambientes y cómo la reciben [Bello y Martín 2000, Naranjo 2001, Vasco 2001, Jimeno 2002]. En general, el perfil corresponde al de una población campesina con una cultura tradicional fuertemente ligada a la tierra y a la naturaleza, y una formidable red de relaciones construidas alrededor de la organización para la producción, la distribución y el consumo de productos, en su mayoría agrícolas. La distribución de roles está claramente establecida y delimitada, además de los comportamientos frente al trabajo, la sexualidad y la religión. No existen muchas alternativas en los modelos de comportamiento; quizá por esta razón la comunidad rural tiene una identidad social y personal que choca con la falta de identidad de los habitantes de la ciudad [Bello 2000, 113].

Las personas campesinas desplazadas forzosamente a ciudades con amalgama de culturas, caracterizadas por la deslocalización y con orientaciones en extremo individualistas, sufren profundos cambios en sus concepciones de socialización y en sus percepciones frente a la vida y la cotidianidad, que se manifiestan en sentimientos de plurivalencia y fragmentación.



Entre los campesinos se revela la carencia de la noción de ciudadano, y esto los pone en una situación de subordinación y desconfianza, no sólo frente a la población receptora sino también frente a las entidades a las que deben acudir para solicitar ayuda.

Esta ruptura de la cotidianidad crea crisis comunitarias y pérdidas inestimables de la dimensión simbólica colectiva. Las identidades adquiridas en los procesos de socialización en tiempos y lugares definidos son rápidamente afectadas en medios culturales diferentes, y casi siempre hostiles, donde es difícil recuperar el sentido de pertenencia. Así, esta población se pierde en un mundo individualista, sin buscar oportunidades de integración ni exigir derechos fundamentales, a causa de la estigmatización y la desconfianza.

Aunque algunas instituciones que siguen de cerca los procesos de colectividades desplazadas presentan casos de integración a la comunidad receptora, la proporción es muy pequeña en comparación con las familias desplazadas atomizadas, ya que casi siempre el éxito de estos procesos está relacionado con la estabilidad económica que logren y, en caso de que regresen a sus lugares de origen, no sólo depende de la estabilidad económica sino también de la seguridad que les brinde el Estado. Además, en la gran mayoría de los casos las personas no quieren ser parte de procesos de inclusión política y formación de movimientos sociales, sino de proyectos productivos de estabilización económica, prioritaria para el común de las víctimas.

Es usual que en los estudios de impacto psicosocial el método de investigación sean las historias de vida y el análisis de casos, que facilitan el acopio de información y seguimientos diferenciados de las personas desplazadas. Se emplean técnicas como las narraciones, la etnografía y las cartografías sociales construidas a partir de la interacción con los desplazados.

Otro tipo de estudios, con un perfil más psicológico, hacen hincapié en la estabilidad emocional de la persona o la familia desplazada, describen su sintomatología después de vivir una situación de desplazamiento y hacen recomendaciones para la recuperación emocional de las víctimas. Según estos estudios, estas manifestaciones son negativas cuando revelan sentimientos de desesperanza e ira, lo que impide la adaptación y el logro de las metas personales; son positivas cuando, a pesar del daño sufrido, intentan reinsertarse en la sociedad y conciben nuevas aspiraciones acordes con su nuevo contexto [Bello y Martín 2000].

El individuo sufre procesos psicológicos como el duelo por pérdidas familiares y materiales, que requieren la recuperación emocional y la superación de sentimientos como la depresión, la agresividad y la ansiedad. El



desplazado no es un objeto de la violencia sino una víctima, a la vez que un actor social que debe reconstruir su vida. Aunque este tipo de eventos causa fuertes daños en las identidades individuales y colectivas, también es una oportunidad de aprendizaje y adquisición de nuevos recursos personales, así como de nuevas formas de relación social para la construcción individual y de la sociedad.

Los estudios psicosociales y psicológicos analizan el desplazamiento e identifican factores de riesgo o protección para determinar el impacto y recomendar medidas de intervención psicosocial. En la fase inicial, las manifestaciones psicosociales de las personas en situación de desplazamiento dependen de factores como el tipo de violencia que provocó el éxodo, la pérdida familiar en el evento previo al desplazamiento, la composición de la familia desplazada y la distribución de roles familiares, el carácter abrupto u organizado del desplazamiento y los rasgos de la comunidad receptora o de la red social de apoyo. Luego viene la fase de confrontación con la realidad en el sitio de llegada, que, entre otras conductas posibles, revela situaciones de dependencia, dificultad para aceptar el nuevo medio, de capacidad e iniciativa para lograr la estabilización o desestabilización emocional del individuo.

Estos estudios sugieren que se evalúe el estado emocional de las personas desplazadas y con base en la evaluación se decida el tipo de acompañamiento más aconsejable para su sentido humano y su condición ciudadanía. En los diagnósticos es importante analizar los significados social e individualmente construidos sobre el desplazamiento, tanto en los imaginarios de las víctimas como en los de las comunidades receptoras y de los organismos de ayuda humanitaria, para detectar si se lo percibe como una huida, un desastre, una salida o una oportunidad. Para el tratamiento terapéutico es primordial ver más allá de los síntomas y recoger información acerca de los significados que se le atribuyen.

## 2.5 Estudios centrados en el análisis jurídico

El primer bloque de estudios de este grupo examina el desplazamiento en el marco del cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas de la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos, y de las obligaciones que imponen el derecho internacional humanitario y el orden jurídico interno<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Entre los trabajos sobre este tema se destacan Revista Éxodo [1996-2001a, b], Human Rights Watch [1998], Acnur [2002], Codhes-Unicef (1999a).



Aquí se destacan los debates sobre la catástrofe humanitaria que significa el desplazamiento y la atribución de responsabilidades, así como las discusiones en torno a los deberes del Estado en los procesos de prevención del desplazamiento, atención y reincorporación de las víctimas a la vida social y económica. Y algunos estudios se centran en la responsabilidad estatal en el diseño y aplicación de políticas públicas que no corresponden a la magnitud del fenómeno, la divulgación de la jurisprudencia, las críticas a la legislación existente y a las incoherencias del sistema integral de atención a la población desplazada [Acnur 2002, Partridge 2000, *Codhes Informa* 1998c, Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados 2002, Mencoldes 2002-2003].

Otros escritos abordan los problemas relacionados con el acceso a la justicia, el derecho a la verdad y las reparaciones a las personas y colectividades afectadas. Además, se defiende el derecho a no ser desplazado puesto que se deriva de otros derechos fundamentales de los ciudadanos, como los derechos a la vida, a la integridad psicofísica, a la libertad individual, a la seguridad personal y a la libre movilización. De acuerdo con esta argumentación, el derecho a no ser desplazado sería fundamental y, por tanto, objeto de protección jurídica inmediata en caso de que sea vulnerado.

El segundo bloque se ocupa de cuantificar las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario que provocan el desplazamiento forzado. Entre las instituciones que verifican el cumplimiento de dichas normas y hacen un seguimiento estadístico de las violaciones se destacan las organizaciones no gubernamentales nacionales, Codhes y la Comisión Colombiana de Juristas [Comisión Colombiana de Juristas 2000 y 2001]. Entre los trabajos de los organismos internacionales que cumplen esa misma función se encuentran los Informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), además de los de organizaciones no gubernamentales internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional [Acnur, OCHA y GTD 2002; Secretario General sobre Desplazados Internos 2000; Robinson 1999; Amnistía Internacional 1997; Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999].

De acuerdo con la información que acopian y publican estas organizaciones, el desplazamiento viola todos los derechos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. El desplazamiento se concibe así como la trasgresión masiva de los derechos humanos a causa del conflicto armado. Estos estudios ilustran situaciones de desplazamiento en el entorno nacional y regional, y en casos específicos. A menudo detallan el número de víctimas según el derecho quebrantado, los responsables, y los lugares de expulsión y de recepción. Estos informes son muy útiles porque identifican y sistematizan

las violaciones de los derechos humanos asociadas con los éxodos. A veces muestran la inoperancia de las políticas de prevención, la responsabilidad de los actores armados en los hechos y proponen alternativas para que el gobierno y las comunidades enfrenten las amenazas [*Codhes Informa* 1998b].

El tercer bloque de análisis jurídicos del desplazamiento se encuentra en los pronunciamientos de los jueces y tribunales sobre los derechos de las personas desplazadas. La jurisprudencia es de suma importancia porque define y clasifica los derechos de la población desplazada, y establece precisiones en torno a la condición jurídica de la persona desplazada, a la obligación estatal del registro, al deber de protección integral a cargo del Estado, y al lugar y estatus jurídico de los Principios Rectores del Desplazamiento.

Entre los pronunciamientos jurisprudenciales más importantes acerca del desplazamiento forzado en Colombia se pueden citar<sup>13</sup>:

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
SOBRE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
T-227 de 1997	Obligación de las autoridades territoriales de tomar medidas de protección y seguridad a la población desplazada y evitar su discriminación.
SU-1150 de 2000	Criterios que deben regir la atención a la población desplazada para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales.
T-1635 de 2000	Obligaciones recíprocas del Estado y la población desplazada.
T-258 de 2001	Límites a la discrecionalidad en la determinación de la calidad de desplazado de un docente.
T-327 de 2001	Presunción de buena fe en el trámite de inscripción en el registro nacional de desplazados e importancia de los Principios Rectores como parte del bloque de constitucionalidad.
T-1346 de 2001	Obligación de los municipios de crear el Comité para la Atención, con el fin de establecer mecanismos de reubicación y estabilización socioeconómica para la población desplazada.
T098 de 2002	Reiteración de la jurisprudencia acerca de la protección de los derechos de los desplazados a la educación, la vivienda, el trabajo y la salud.
T-215 de 2002	Derecho a la educación de los menores desplazados.

<sup>13</sup> Los cuadros siguientes se basan en la compilación y sistematización de Acnur y la Defensoría del Pueblo [2002].

## SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
ACU-573 de 1999	Procedencia de la acción de cumplimiento para exigir el acatamiento de normas de la Ley 387/97 que permiten la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados.
ACU-0080 de 2001	Procedencia de la acción de cumplimiento de normas de la Ley 387/97 que ordenan gastos en favor de los desplazados.
Sentencia de Tutela 1378 de 2001	Competencia del Estado para brindar protección militar a los desplazados.
ACU-4279 de 2001	Aplicación de normas del DIH al caso de los desplazados forzados por la violencia.
ACU-1762 de 2001	Garantía de acceso de los desplazados a los programas y subsidios que otorga el Gobierno Nacional.

Con respecto a las medidas para proteger a los desplazados se han emitido los siguientes fallos:

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
T-327 de 2001	Derechos que se derivan de la condición de desplazado.
T-098 de 2002	Derechos de los menores desplazados.
T-258 de 2001	Protección del derecho a la vida.
SU-1150 de 2000	Al trato especial por razones de indefensión.
SU-1150 de 2000	Al albergue provisional.
T-227 de 1997	A la permanencia en el territorio nacional.
T-227 de 1997	A la protección de los derechos fundamentales.
T-227 de 1997	A la libertad de locomoción y domicilio.
T-098 de 2002	Al urgente trato preferencial.
T-098 de 2002	A la unidad familiar.
T-098 de 2002	Al acceso a los servicios de salud.
T-098 de 2002	A la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda a través de subsidios.
T-098 y T-215 de 2002	Al acceso a la educación.
Sentencia de T-1378 de 2001	A la protección militar.
ACU-0080 de 2001	A la consolidación socioeconómica.
T-327 de 2001	Al trato digno en el trámite de la declaración e inscripción en el registro.
SU-1150 y T-1635 de 2000	Violación de los derechos fundamentales.
T-1346 de 2001	La falta de gestión de las autoridades vulnera los derechos fundamentales.



Las providencias constitucionales que clarifican asuntos relaciona con el papel que debe cumplir el Estado frente al desplazamiento forzado son:

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
SU-1150 de 2000	Responsabilidad y obligaciones del Estado.
T-227 de 1997	Las autoridades tienen el deber de proteger a los desplazados.
T-227 de 1997	El deber de solidaridad estatal y ciudadana con los desplazados.
T-258 de 2001	Límite a la potestad discrecional de las autoridades.
T-098 de 2002	Importancia de la Red de Solidaridad Social.
T-098 de 2002	Validez de los acuerdos suscritos entre el gobierno y los desplazados.
T-327 de 2001	Importancia del registro único de población desplazada.
T-327 de 2001	Presunción de buena fe en el trámite de la declaración del desplazamiento.
T-327 de 2001	Dificultad de la prueba de la causa del desplazamiento.
SU-1150 de 2000	Obligación de acatar los lineamientos de la Corte Constitucional.
T-227 de 1997	Necesidad de promover los derechos humanos.

Entre los fallos que precisan la obligatoriedad de las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario por aplicación del bloque de constitucionalidad en el tema de desplazamiento se encuentran:

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
ACU-4279 de 2001	Primacía del DIH sobre el derecho interno.
T-1635 de 2000	Adopción del bloque de constitucionalidad para la defensa de los derechos de los desplazados.
SU-1150 de 2000	Importancia de los Principios Rectores del Desplazamiento.
ACU-4279 de 2001	Normas legales versus valores y principios constitucionales.

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento en la exigibilidad de los derechos de la población desplazada son relevantes los siguientes pronunciamientos judiciales:

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
ACU-573 de 1999	Exigibilidad de los artículos 17 y 32 de la Ley 387/97.
ACU-0080 de 2001	Procedencia de la acción de cumplimiento respecto a normas que ordenan gastos.



Las siguientes sentencias tocan los aspectos más importantes sobre la acción de tutela y los derechos fundamentales de las personas desplazadas:

REFERENCIA	TEMA PRINCIPAL
T-1635 de 2000	Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de los desplazados.
T-1346 de 2001	Las decisiones de otros jueces no se pueden controvertir mediante la acción de tutela.
T-098 de 2002	El cumplimiento de los compromisos institucionales es exigible a través de la acción de tutela.
T-098 de 2002	Cómo hacer efectiva una orden de tutela.

## 2.6 Estudios centrados en diferencias de género, generacionales y étnicas

Con los avances en el conocimiento acerca del desplazamiento se ha constatado que éste tiene efectos diferenciales en la vida de las personas y en las colectividades golpeadas por el éxodo forzoso, bien sea por diferencias de género, generacionales o de pertenencia a un grupo étnico o cultural [Meertens 2002]. Las explicaciones y diagnósticos del desplazamiento que no tienen en cuenta estas distinciones son parciales e incompletas, y pueden llevar a recomendar políticas públicas y acciones humanitarias que vulneran los derechos específicos de las personas desplazadas porque no responden a sus necesidades específicas.

A partir de la categoría y del enfoque de género se han hecho estudios que analizan los efectos diferenciales del desplazamiento en la vida de las mujeres, así como el papel que cumplen en las diversas etapas del éxodo. Uno de los objetivos de estos trabajos es el de identificar las diferencias y los condicionamientos particulares que gravitan sobre mujeres y hombres en diversas situaciones o en contextos donde es necesario focalizar a la población para desarrollar proyectos socioeconómicos, políticos y culturales<sup>14</sup>. Estos trabajos muestran que las mujeres y las niñas pobres de origen rural constituyen uno de los grupos más afectados, al lado de los indígenas y los afrocolombianos.

Según diversas estimaciones, el porcentaje de mujeres desplazadas en Colombia oscila entre el 49% y el 58% de la población desplazada. La suma

14 Sobre este tema, ver Duque [2000], Lima [2002], Meertens [1995, 1998], Segura [1998], Informes de la Mesa de Trabajo “Mujer y Conflicto Armado” [2003], Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres Desplazadas en Colombia [2003] y Rueda [2003].





de mujeres, niñas y niños se acerca al 74%. Las cifras de mujeres cabeza de familia varían entre el 34% y el 49,7%; de hecho, para muchas mujeres el desplazamiento implica asumir la jefatura del hogar, por el elevado número de viudas, el desarraigo y la fragmentación familiar y, en otros casos, porque el marido abandona el hogar<sup>15</sup>. Es frecuente que la causa del desplazamiento sea la de evitar que los hijos sean reclutados por los grupos armados.

Las mujeres rurales no poseen gran movilidad geográfica, ni experiencia social y política. Pero las oportunidades parecen invertirse: para los hombres, el impacto del desplazamiento se concentra en el desempleo, que los despoja del papel de proveedor económico; incluso, ésta es una de las causas más frecuentes de abandono de sus familias. En contraste, las mujeres parecen mejor preparadas para continuar las rutinas de las labores domésticas [Lima 2002].

El papel que cumplen las mujeres en las actividades relacionadas con la huida es fundamental: la organización para movilizar rápidamente a la familia, el diseño del itinerario que debe seguir, la forma y los medios para transportarse y, quizá lo más importante, la manera como organizan su instalación en las ciudades y procuran la supervivencia física y emocional de las personas a su cargo. Son ellas las que se presentan a solicitar la ayuda de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, y quienes logran más rápidamente un trabajo remunerado en las ciudades, por lo general en el empleo doméstico.

Las mujeres campesinas son las más afectadas en su identidad por la pérdida de su mundo rural y las menos preparadas cultural y socialmente para el hábitat urbano; se convierten en cabeza de familia y deben enfrentar situaciones de despojo y desarraigo, y responder por la crianza y el mantenimiento de sus hijos en condiciones de graves dificultades. Los estudios también indican que el índice de indocumentación entre las desplazadas es muy superior al de los hombres y al de la población colombiana. Por ello, tienen mayores dificultades para obtener la propiedad de la tierra, créditos, vivienda y servicios de educación y salud.

Por lo general, los programas de atención humanitaria son “planos” y no contemplan las necesidades diferentes de hombres y mujeres. En el caso de las desplazadas, los servicios de salud tampoco son integrales, sino que tienden a concentrarse en su función reproductiva [Lima 2002].

---

15 Para análisis y cifras relacionados con las diferencias de género y generacionales, ver *Codhes Informa* [1997, 1998].

En el caso de los niños se presentan bajas tasas de escolarización, altos índices de trabajo infantil y, por barreras culturales, las niñas se encargan del cuidado de los hermanos y de la casa cuando sus padres salen a trabajar. Aunque, por ley, la educación de los niños desplazados es gratuita en primaria, y garantiza cupos y becas para el primer año en secundaria, en la realidad los colegios se suelen negar a recibir a los muchachos; desertan del colegio debido a la estigmatización y, en otras ocasiones, al productivismo que se les enseña en el hogar, que los empuja a trabajar desde muy pequeños.

En cuanto a los grupos étnicos desplazados, en los que el género también cumple un rol diferencial, algunas comunidades de la región de Urabá y Chocó –de origen afrocolombiano e indígena–, con el ánimo de proteger sus territorios, recibieron títulos de propiedad colectiva. En ambos casos se comprobó que los derechos de acceso a la tierra no fueron asegurados adecuadamente para las mujeres. Una característica específica de estas poblaciones es que suelen presentar una alta rotación de las parejas; si el derecho a la explotación de la tierra colectiva se registra o asigna sólo a nombre del varón, la mujer y sus hijos quedan en una situación de total precariedad con respecto a la tierra cuando se produce el abandono o la separación de la pareja [Lima 2002].

En Colombia, tres de cada diez hogares desplazados tienen jefatura femenina, seis de cada diez personas desplazadas son mujeres, las niñas desplazadas asumen responsabilidades y vivencias de adultas, y los niños dejan de asistir a la escuela para ir a trabajar. Todas estas situaciones implican una transformación de las relaciones tradicionales de desigualdad y sumisión entre géneros y generaciones, así como del conjunto de relaciones sociales en la nación. De este modo se gana autonomía y participación al tiempo que se adquieren nuevas y graves responsabilidades.

En contraste con la cada vez más abundante producción teórica de los estudios de género, son pocos los estudios que interpretan el desplazamiento desde un enfoque étnico. El desplazamiento de las comunidades étnicas, especialmente afrocolombianas e indígenas, fue invisible hasta comienzos de 2002, cuando algunos sistemas estadísticos empezaron a reportar datos a este respecto; algunas organizaciones gubernamentales y sociales contribuyeron a hacerlo visible, organizando encuentros con comunidades étnicas desplazadas [*Afrodesplazados* 2001] para acopiar información sobre las características y efectos específicos del éxodo forzado en comunidades con especial apego a su territorio y una cultura diferente.

En 2000, el desplazamiento de población afrocolombiana ascendía al 33% de la población expulsada en Colombia, es decir, en ese año fueron desplazadas 83.650 personas de este grupo étnico. La tasa de expulsión de las comunidades



de esta etnia es 20% superior a la del resto de la población. En el caso de los pueblos indígenas, las personas desplazadas representaban el 5% de los desplazados en ese año, 12.649 personas sometidas al destierro por los actores armados [Codhes Informa 2003]. En suma, cerca del 40% de las víctimas del desplazamiento en el país pertenecen a estos dos grupo étnicos.

La investigación de las causas que precipitan la expulsión de las comunidades étnicas de sus territorios ancestrales indica que el desplazamiento guarda relación con la disputa entre los actores armados por la ocupación de esas tierras, que son estratégicas por sus recursos naturales, por la posible ejecución de megaproyectos económicos y por su importancia en la continuación de la guerra. El desplazamiento de las comunidades étnicas lleva a su desintegración, a la pérdida de sus territorios colectivos y pone en riesgo la supervivencia de las culturas ancestrales.

Los Principios Rectores ordenan, en forma específica, proteger a las comunidades étnicas de los desplazamientos forzados. El Principio 6.2 a, por ejemplo, prohíbe los desplazamientos arbitrarios basados en políticas de *apartheid*, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; el principio 7.3 c declara que se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados cuando su traslado sea inevitable; y el principio 9 dice literalmente: “Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”<sup>16</sup>.

El tema de los refugiados colombianos en zonas de frontera está muy próximo al problema del desplazamiento de las comunidades étnicas. El seguimiento de los refugiados apenas empezó en 2001, como consecuencia de la ejecución del Plan Colombia en el Putumayo y en la zona del Catatumbo, y de la intensificación de las acciones bélicas en la región del Darién<sup>17</sup>.

16 En los análisis de este tipo de desplazamiento se constata que el abandono de los territorios ancestrales era inicialmente la tendencia de las comunidades étnicas amenazadas, hostigadas o víctimas de asesinatos selectivos o de masacres; hoy las comunidades se resisten al desplazamiento y creen que la permanencia en los territorios es una forma de impedir su desaparición como pueblos y culturas. En la dinámica de la guerra, los actores armados han implementado la estrategia del “emplazamiento”, a través de la cual someten a la población civil que se resiste al desplazamiento a un severo control del tránsito de personas, alimentos y medicamentos, llegando incluso a impedir la ayuda humanitaria. Ver Arias [2003] y Suárez [3003].

17 Las estimaciones sobre el refugio hablan de cerca de 15.000 colombianos y colombianas que cruzaron la frontera en busca de protección en 2000, alrededor de 12.000 en 2001 y 22.000 en 2002 [Codhes 2001, Codhes Informa 2003]. Para otros reportes sobre refugio, ver Red de Solidaridad Social [2000] y Acnur, OCHA, GTD [2002].

### 3. LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO

La intensidad del desplazamiento en la última década y los efectos estructurales que está provocando, como la fragmentación del tejido social a lo largo y ancho del país, han alcanzado magnitudes insospechadas. Esta situación ha planteado grandes retos y precipitado una serie de respuestas institucionales de diverso orden que buscan atender en forma coyuntural las necesidades más apremiantes de la población afectada.

El conjunto de respuestas institucionales configura un modelo de política pública de atención a las personas desplazadas que ha sido criticado por su falta de eficacia y de coordinación, por la falta de recursos y de una firme voluntad política para enfrentar una problemática que se ha convertido en una verdadera calamidad y en una crisis humanitaria para la sociedad colombiana. La mayoría de los informes sobre el seguimiento del desplazamiento hacen críticas de fondo a las políticas estatales y formulan recomendaciones para su mejoramiento<sup>18</sup>.

Las limitaciones de la acción estatal para atender el desplazamiento que se suelen mencionar en los estudios son las siguientes:

- ✿ Las autoridades no han reconocido la magnitud del fenómeno.
- ✿ El Gobierno no reconoce las causas bélicas y sociales del fenómeno. El desplazamiento ocasionado por la acción militar de los grupos en contienda, a juicio del Defensor del Pueblo, implicaría una responsabilidad estatal por falla en el servicio de protección debida, bien sea por omisión o por acción de las autoridades, pues no protegen la vida, honra y bienes de los ciudadanos.
- ✿ El desplazamiento no es prioritario en la agenda pública. No se incluyó en la agenda de paz del gobierno de Pastrana, ni tiene un lugar adecuado en el Presupuesto General de la Nación del actual Gobierno.
- ✿ Existe una incoherencia en la política fiscal del Gobierno y una dependencia de la financiación externa para atender a la población desplazada (Plan Colombia, cooperación internacional).

---

18 Entre los informes generales recientes que hacen críticas y recomendaciones a la política sobre el desplazamiento, ver Secretario General sobre Desplazados Internos [2000]; Asociación Nacional de Ayuda Solidaria [Andas] *et al.* [2002]; Acnur [2002].



- ✳ La respuesta estatal en materia de asistencia humanitaria y reintegración de las víctimas se reduce al asistencialismo de emergencia [art. 15, parágrafo, Ley 387].
- ✳ La reglamentación de la Ley 387 de 1997 es puramente técnica, no participan las víctimas y se reduce a ajustes institucionales, pues la coordinación delegada en la Red de Solidaridad Social del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia no es eficaz. Las decisiones de la Red de Solidaridad Social no son vinculantes para las demás autoridades, que conciben la acción frente al desplazamiento como una contingencia y no como una cuestión de política pública.
- ✳ No se cumplen muchas de las recomendaciones de la ONU formuladas por el señor Francis Deng en 1994 y principios del 2000. Por ejemplo, no hay prevención ni protección contra el desplazamiento, pues éste crece año a año.
- ✳ No existe un sistema de alertas tempranas eficaz o las autoridades no las atienden oportunamente [*Cohdes Informa* 1998b, Ortiz 2001]. Los actores del conflicto no respetan la seguridad física ni la vida de los desplazados, tampoco a las organizaciones humanitarias, nacionales o internacionales; impiden sus buenos oficios y en muchos lugares obstaculizan el acceso a la ayuda humanitaria. El Estado colombiano y los vecinos incumplen el derecho de asilo y el de los refugiados.
- ✳ El registro de los desplazados es precario y obstaculiza el acceso a la ayuda humanitaria, de la cual carece la mayoría. No se garantizan las condiciones de seguridad y dignidad para el retorno de las comunidades. La asistencia estatal en los procesos de reubicación y estabilización socioeconómica es insuficiente; sólo se acompañan los casos más o menos emblemáticos; por ello, no todos los grupos de desplazados reciben ayuda, y tienen que establecerse en los cinturones de miseria de las grandes ciudades, desprovistos de servicios públicos y sanitarios, sin bases materiales para el empleo y la reinserción en la vida social.
- ✳ Los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desplazamiento no tienen pleno cumplimiento, ni en la prevención, ni durante el desplazamiento, ni en los procesos de reubicación o reasentamiento, pese a que son vinculantes para las autoridades, pues forman parte del bloque de constitucionalidad y son una fuente de interpretación de las normas que reconocen y protegen los derechos humanos de las víctimas, como bien lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1150/2000 .

- ✦ Este diagnóstico refleja un grave problema de desprotección y vulnerabilidad de los derechos humanos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas, que además carecen de la información y de los medios económicos para recurrir a la justicia a fin de que investigue los hechos, encuentre y castigue a los responsables, y les brinde una adecuada reparación material y moral. Una gran proporción de las víctimas aún no tiene acceso a la ayuda humanitaria de emergencia, al registro y a los beneficios contemplados en la Ley 387 de 1997 y en su Decreto Reglamentario.
- ✦ La atención estatal a las víctimas no es atención adecuada ni diferenciada por criterios de género, de edad, étnicos, etc., no promueve su recuperación ni contempla acciones de reparación.

Las instituciones responsables de la atención a la población desplazada suelen cambiar el énfasis de la política. En un comienzo tenía una inclinación asistencialista y de emergencia; luego se orientó a la acción social de mediano plazo, en un intento de atacar las causas y no las consecuencias del desplazamiento, ahora hace énfasis en temas de seguridad y retorno. La mayoría de los informes de seguimiento de esta política coinciden en que, pese a que la Ley 387/97 logró avances importantes, su ejecución ha sido errática e improvisada, la institución encargada de manejar el sistema de atención integral a la población desplazada ha sido sustituida varias veces, y no hay coordinación y coherencia entre las distintas instituciones encargadas de atender los diversos problemas [CID 2002].

La atención al desplazado se convirtió en política pública desde 1994, con el plan de gobierno *El salto social* (1994-1999). El primer documento oficial sobre esta materia se publicó en septiembre de 1995; el documento Conpes 2804 definió el primer plan de atención integral a la población desplazada por la violencia, y fue el punto de partida para la Ley 387 de 1997, que adoptó medidas de prevención, y creó la Consejería Presidencial para la Población Desplazada y el Sistema Nacional de Atención a las víctimas. A estas iniciativas siguieron otros dos documentos Conpes que dieron las pautas para el Sistema Nacional de Atención (N° 2924/97) y decidieron que su manejo estuviese a cargo de la Red de Solidaridad (N° 3057/99) [CID 2002].

Independientemente de la eficacia de las normas y del proceso de aprobación, reglamentación y ejecución de los proyectos, hay que comentar el debate sobre los alcances, limitaciones, retos y ámbitos de aplicación de la política pública<sup>19</sup>.

19 Para este tipo de análisis, ver CID [2002], Acnur [2002] y Secretariado Nacional de Pastoral Social [2001].



Hace poco, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) entregó un balance de los avances y limitaciones en la formulación y ejecución de la política de atención al desplazamiento interno, que introduce elementos no contemplados hasta ahora y hace algunas recomendaciones. Este estudio –que acopió información en talleres nacionales, regionales y locales, y mesas temáticas con expertos– detecta temas polémicos en el diseño y la ejecución de la política pública, como el “enfoque de derechos” frente al de “asistencia social”; el esquema de atención especial a la población, basado en una “discriminación positiva”; y la conveniencia de mantener limitaciones para recibir atención.

El informe establece criterios para evaluar la importancia que el gobierno da a la política pública en esta materia, como el lugar que ocupa en la agenda de gobierno, y la comparación entre los objetivos y los resultados. Considera que las medidas para atender a la población desplazada se deben orientar a la prevención del desplazamiento y a la protección de los derechos, a la descentralización de la gestión, a la atención humanitaria de emergencia (AHE) y al restablecimiento de la población. El éxito o fracaso de las medidas que se adopten en cada uno de estos aspectos depende de la disponibilidad y el manejo de recursos financieros, del grado de información sobre los derechos y de la oferta de servicios de atención, incluido el Sistema Único de Registro (SUR). Sus principales resultados son los siguientes:

- ✱ La política debe ser integral para lograr un balance entre sus distintos componentes. Al restablecimiento y a la prevención se les debe dar el mismo énfasis que a la protección.
- ✱ Aunque el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia (SNAIPD), los comités departamentales y municipales, la Red Nacional de Información y el Sistema Único de Registro son una muestra de que se han hecho esfuerzos por institucionalizar los sistemas de información, aún carecen de coordinación, no tienen suficiente cobertura y aún no proporcionan información confiable.
- ✱ En cuanto a la descentralización, resalta los logros de la gestión de la Red de Solidaridad, que se reflejan en la ejecución de los proyectos ejecutados por las ONG y las organizaciones eclesiósticas mediante convenios de administración delegada, para los que fija los lineamientos programáticos y las reglas del juego. No obstante, aún persisten factores que obstaculizan la descentralización de la política y la participación de la sociedad civil: falta de compromiso de las administraciones territoriales para que haya una real participación en los programas y proyectos; la gestión de la

política pública es, en la práctica, altamente centralizada; falta de espacios y de mecanismos sistemáticos para la participación de la sociedad civil, en particular, de las organizaciones de desplazados en la formulación de políticas, en su seguimiento y evaluación; fragmentación sectorial de los programas de atención a nivel departamental y municipal, que reflejan la falta de coordinación entre las distintas instituciones.

- ✱ Los documentos Conpes y el Sistema de Alertas Tempranas recalcan la importancia de la prevención, pero el sistema es poco operativo.
- ✱ La Atención Humanitaria de Emergencia ha avanzado en diseño e instrumentación, capacidad institucional de respuesta, oportunidad, volumen de inversión y diferenciación de las ayudas. No obstante, en la regiones se percibe que la contratación de las entidades operadoras es lenta y engorrosa, pues aunque los recursos estén disponibles, la respuesta en el terreno es demorada.
- ✱ En cuanto al restablecimiento de la población desplazada compara la formulación programática con la ejecución de la política, los programas de retorno, los de reubicación urbana y rural y su pleno desarrollo, que dependen de la estabilización socioeconómica, el acceso a tierras y la seguridad de la tenencia, a salud y a educación. Observa que existen discrepancias de tipo estructural y estratégico entre la formulación conceptual y la ejecución.
- ✱ El componente más débil de la política es el de protección.

En conclusión las críticas más reiteradas en los estudios de este grupo se refieren al carácter asistencialista de la Ley, al lento avance hacia una política integral de atención a las víctimas, a la falta de prevención para atacar las causas del desplazamiento y no el desplazamiento en sí mismo y al hecho de que las políticas actuales no consideran las reparaciones a las personas afectadas.

#### 4. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA SUGERIDAS POR LA ACADEMIA Y POR LAS INSTITUCIONES QUE HACEN SEGUIMIENTO Y ATIENDEN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Antes de presentar las recomendaciones de las fuentes consultadas para elaborar este balance, es necesario advertir que sólo se recogen las que más se reiteran en los informes generales de evaluación de la política pública sobre desplazamiento.





1. A finales de 1999 se realizó en Bogotá el simposio “Efectos Psicosociales y Culturales del Desplazamiento”. Fabio Rivas planteó allí la necesidad de que un objetivo de la salud pública en el país sea el de recuperar la salud mental. A diferencia de los desastres naturales, en los que el efecto sobre la salud mental suele ser pasajero, en las “emergencias complejas” –como él llama al desplazamiento forzoso– los efectos son graves, sobre todo entre los menores. En estos, los problemas mentales no se superan fácilmente ni en poco tiempo, y debido a su magnitud, la atención no debe ser individual (donde la psiquiatría y la psicología pueden tener más fortalezas), así que es necesario incursionar en la salud pública mental (no en la enfermedad).

La salud es la capacidad de un individuo o grupo para realizar sus aspiraciones y satisfacer sus necesidades, y para cambiar su entorno o afrontarlo. En esta definición no aparecen la enfermedad ni el bienestar; tampoco hace énfasis en el individuo y, además de la satisfacción de las necesidades, reconoce el papel protagónico de la persona o la comunidad en la modificación del entorno. No hay divorcios entre lo físico, lo mental y lo social; la salud no sólo es individual, incluye la de la sociedad y el ambiente.

Presenta una serie de estadísticas sobre el conflicto armado en el país, muestra la trascendencia de la salud mental dentro de la población afectada y concluye que la ayuda actual no contempla esta dimensión. Y considera imperativo incluir la atención psicosocial en los programas de atención a las personas desplazadas.

Desde el punto de vista epidemiológico, el desplazamiento es una emergencia compleja que puede ocasionar diferentes grados de trastorno mental. En la atención de las víctimas es necesario identificar los factores que pueden provocar problemas mentales en el largo plazo o patologías psíquicas de mayor gravedad. Es necesario saber qué instituciones pueden contribuir a mitigar estos efectos, qué tipo de intervención es más efectiva en las etapas iniciales para aminorar los efectos de largo plazo y qué necesidades de atención psicológica requieren las personas y colectividades.

También recomienda solicitar a las agencias nacionales e internacionales y a los organismos no gubernamentales que prestan ayuda humanitaria, que incluyan en sus programas el componente de atención psicosocial, replicando y difundiendo las experiencias en salud mental, sin omitir las que no han tenido resultados exitosos, para aprender de ellas [Rivas 2000].

2. En 2001, el Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Conferencia Episcopal de Colombia, en convenio con la Universidad de Antioquia, publicó los resultados de una investigación sobre el desplazamiento forzado



en Antioquia, donde se perfilan alternativas para mejorar la situación de la población desplazada en el departamento<sup>20</sup>.

La propuesta se sustenta en un sólido análisis de la dinámica del conflicto armado en la región y de los diferentes enfoques para interpretarlo. Sostiene que para superar la fenomenología del desplazamiento y entrar a una verdadera dimensión “hermenéutica” de los casos, la política pública para los desplazados se debe diseñar alrededor de tres ejes interrelacionados: económico, social y ético, y político.

El primero se relaciona con la estabilización socioeconómica. Esta es una obligación estatal consignada en la Ley 387/97, que debe traducirse en medidas eficaces para reponer las pérdidas materiales que han sufrido las personas desplazadas y mitigar la situación de desamparo, luego del abandono de sus viviendas, trabajos y pertenencias. La estabilización socioeconómica debe contar con el libre consentimiento del desplazado, evitar presiones que conduzcan a retornos sin garantías y respetar su derecho a elegir el sitio de reubicación.

El segundo se relaciona con el necesario reconocimiento social de las heridas morales, las pérdidas afectivas y el desarraigo. Este reconocimiento es indispensable para recuperar la dignidad perdida a causa de los sufrimientos, las humillaciones y demás situaciones de que fueron víctimas las personas desterradas, e implica un acceso efectivo a la justicia. Las acciones de este tipo buscan devolver a las víctimas el respeto al que tienen derecho y el sentido de pertenecer a un colectivo nacional y regional, en otras palabras, la construcción de identidades sociales que le permitan demandar su inclusión.

El tercero es la inclusión política, entendida como el derecho a tener derechos, a exigir protección del Estado, a participar en la vida pública y a recuperar el ejercicio pleno de los derechos humanos y de la ciudadanía<sup>21</sup>.

3. Acnur hizo un balance de la política de atención a los desplazados para el período 1999-2002 que identifica cinco retos para el futuro: la adecuación a nuevas situaciones, la integralidad, la flexibilización del esquema, la política debe ser de Estado y no sólo de gobierno, y la adopción de un enfoque de derechos y no de simple asistencia social.

20 Para más detalles del perfil del desplazamiento en Colombia, ver Secretariado Nacional de Pastoral Social [2001, capítulo 1].

21 Marco Romero cuestiona la idea de que a los desplazados se los considere como ciudadanos, pues su desarraigo significa la negación de toda condición de ciudadanía. La ciudadanía implica el goce pleno de los derechos humanos, y de lo que menos goza la población desplazada es del ejercicio de sus derechos [Romero 2003].



*Adecuación a nuevas situaciones:* Debido a la intensificación del conflicto y a su expansión geográfica, el índice y las expectativas de retorno de la población desplazada han disminuido. Es necesario entonces analizar con más cuidado esta prioridad de la política y estimar objetivamente hasta qué punto y en qué regiones el Estado podrá garantizar efectivamente las condiciones de seguridad y estabilidad que hagan factible y sostenible el retorno y las relocalizaciones rurales.

Existen nuevas modalidades de expulsión, como el desalojo planeado de localidades enteras por parte de los actores armados, que obligan a las comunidades a trasladarse masivamente bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio distinto al de origen:

es claro que para enfrentar estas nuevas modalidades deben revisarse los actuales esquemas de acción y desarrollar nuevas alternativas, comenzando por fortalecer las medidas de prevención y de protección de la población, revisando los criterios y procedimientos para la declaración y el registro (en el caso interveredal, por ejemplo) y, obviamente, desarrollando modalidades y protocolos para la AHE, nuevas y específicas para estos casos [Acnur 2002, 163].

*Integralidad de la política:* Es necesario adoptar y fortalecer en la práctica el principio de la integralidad de la atención, en todos y cada uno de sus componentes. Es decir, hacer efectivo el principio de que es más importante garantizar la protección de los derechos de la población y evitar su desplazamiento, que remediar sus efectos con medidas de emergencia y posemergencia.

*Flexibilización del esquema:* Es conveniente adoptar un enfoque diferencial en cada uno de los componentes para atender las necesidades específicas de cada grupo: mujeres, niños, ancianos, indígenas y afrocolombianos. Además, introducir esquemas de descentralización y desconcentración de la política que permitan acercar las decisiones al nivel en el que se generan las necesidades, dar mayor protagonismo y, por tanto, lograr mayor compromiso de los actores locales y regionales en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública.

*Política de Estado y no sólo de gobierno:* La prevención y la atención al desplazamiento debe inscribirse en una política de Estado que garantice el cumplimiento de las responsabilidades de todos los órganos estatales y no sólo del Ejecutivo.

*Reconocimiento en la práctica del enfoque de derechos y superación de la pura asistencia social:* a la población desplazada se le deben reconocer los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de todos los que se le han conculcado, no sólo nominalmente sino con inversiones y capacidad

de respuesta institucional efectiva, traspasando la frontera de la asistencia social convencional a los grupos vulnerados [Celis 2003].

4. El Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (OCSE), en su boletín de septiembre de 2002, publicó un análisis del desplazamiento basado en fuentes secundarias e información estadística. Este trabajo hace un perfil de la población desplazada, analiza los métodos de medición y examina el impacto de la política pública, además de que resalta los aspectos que se deben tener en cuenta en la formulación de políticas que beneficien a los desplazados.

Sus propuestas son las siguientes: a) mejorar la cobertura y la calidad de la información, así como el sistema de registro, para agilizar la ayuda a la población; b) establecer políticas para los menores de 18 años, que representan más del 50% de los desplazados; asegurar la educación de los jóvenes y el acceso a nutrición y salud a los más pequeños; c) capacitar a los docentes para un manejo adecuado de los menores desplazados; d) hacer campañas educativas para que no se estigmatice a los desplazados; e) brindar educación técnica a los adultos que, en su mayoría, provienen de zonas rurales y no tienen destrezas para conseguir empleo en las ciudades; f) afiliar a los hogares desplazados al régimen subsidiado de salud; g) restablecer el derecho de los desplazados sobre sus posesiones y garantizar el acceso a vivienda en el lugar de origen o de reasentamiento; h) garantizar la seguridad de los desplazados en las zonas de reasentamiento o reubicación; i) crear empleos para los desplazados, mediante programas especiales o de empleo de emergencia del gobierno; j) asignar en el presupuesto nacional un rubro más significativo para los programas de ayuda a los desplazados; k) establecer políticas que contribuyan a reconstruir la identidad individual y social de la población desplazada.

Y, por último subraya que “para lograr estos objetivos, se debe fortalecer la red institucional de apoyo a la población desplazada, definiendo claramente el papel de cada entidad que la conforma y los métodos de evaluación de la gestión de cada una de ellas” [CID 2002].

5. Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son una de las herramientas para ayudar a resolver el problema del desplazamiento. Diversos autores resaltan su importancia, aunque no elaboran propuestas específicas. Darío Fajardo es uno de los académicos que más detalla el papel de las ZRC y la vinculación de la población desplazada.

Para estabilizar la frontera agraria, la Ley 160 de 1994, en el capítulo XIII dedicado a la colonización, establece las ZRC para fomentar y estabilizar las economías campesinas, así como para evitar la concentración de la propiedad territorial [Fajardo 2000a].



Fajardo considera que la población rural desplazada es un caso especial, distinto al de los colonos, que además de la asistencia básica, debe recibir apoyo para que se organice y desarrolle reservas campesinas como modalidad de asentamiento, preferentemente en el caso del retorno a hábitats ya conocidos. Propone respaldar la organización, pues las ZRC ya poseen el componente de reconocimiento y de fortalecimiento de las organizaciones campesinas como gestoras, así como una modalidad de asentamiento en el marco de una política de tierras efectiva, justificada por la democratización y racionalización del acceso a la propiedad, además de una protección efectiva de los recursos naturales.

Esta propuesta puede ser viable si, además, se brinda seguridad a la población desplazada en el lugar de asentamiento, acompañada de una firme política de distribución de tierras. En sus propias palabras,

al analizar las experiencias logradas, en particular bajo la mira de la utilidad que puedan ofrecer las ZRC como instrumento de prevención de los desplazamientos forzados, es necesario reiterar que las comunidades en las cuales se adelanta y prevé adelantar la organización de reservas campesinas cuentan con niveles de organización que pueden ser fortalecidos para mejorar su capacidad autogestionaria, pero ello no impide las agresiones dirigidas contra ellas y encaminadas a su desplazamiento. Solamente una acción decidida del Estado, encaminada a evitar y prevenir la concentración de la propiedad de la tierra y demás recursos puede impedir estas agresiones. Solamente esta voluntad política proporcionaría a las ZRC capacidad como instrumento para prevenir los desplazamientos forzados, al lado de la existencia de una política efectiva de tierras que afiance a eventuales colonos en sus áreas de origen [Fajardo 2000a].

Una idea implícita en este planteamiento es la búsqueda de la seguridad alimentaria en el diseño de la política, a la que juzga imprescindible para el bienestar de la población y el desarrollo de la nación. Si el desplazamiento sigue despojando a los campesinos de sus tierras, y deben abandonar sus cultivos, ¿cuál será el futuro de la seguridad alimentaria del país?

## 5. CONCLUSIONES: VACÍOS Y RETOS DE LA PRODUCCIÓN TEÓRICA

Este balance bibliográfico de los estudios sobre el desplazamiento muestra que se han diversificado y ampliado para cubrir sus diversas manifestaciones y dimensiones, avanzando incluso en los estudios de caso, en particular los que adoptan un enfoque regional. También se ha avanzado en la aplicación de enfoques diferenciales –género, etnia, edad– lo que permite acercarse más a la realidad de los afectados y formular políticas públicas específicas y más adecuadas.

Los trabajos teóricos de la última década reiteran el diagnóstico de crisis humanitaria y destacan la precariedad de las respuestas del Estado, con un marcado énfasis en los derechos humanos. Esta inclinación teórica es comprensible en vista de la gravedad del problema, pero tiene el inconveniente de uniformar las interpretaciones, de llenarlas de “lugares comunes”, de generar circularidad entre explicaciones y propuestas, sin influir sensiblemente en las respuestas que se esperan del Estado.

En los trabajos que estudian los efectos sobre los individuos, la familia y las comunidades concurren diversas disciplinas sociales que contribuyen a entender las causas y los efectos del desplazamiento de manera más integral. Se han publicado trabajos antropológicos, psicológicos, sociológicos, pedagógicos, jurídicos y económicos que abordan sus distintas dimensiones. Aunque avanzan de manera focalizada, por lo general en los de caso, no es fácil encontrar trabajos de carácter interdisciplinario.

Los estudios sobre las políticas públicas suelen aludir a la proliferación normativa, que se manifiesta en un marco legal e institucional que atribuye una diversidad de competencias en las diferentes fases del desplazamiento, pero que adolece de problemas estructurales ligados a la escasez de recursos, a la falta de coordinación interinstitucional y a la ineficacia de las medidas de prevención, protección, atención humanitaria y estabilización de la población desplazada.

Se constata la falta de participación de los desplazados en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones del Estado. Las autoridades responsables de ejecutar las políticas sociales no consultan a sus organizaciones, y las relaciones mutuas son conflictivas. La acción de las organizaciones de desplazados sigue entonces la lógica de la resistencia política y de la exigencia social y legal de sus derechos.

Pese a que las acciones del Estado se presentan como el resultado de una política pública técnicamente concebida, los estudios advierten que no existe la voluntad política para enfrentar las causas, ligadas estrechamente al conflicto armado, ni para ejecutar la política con criterios de universalidad y eficiencia, y enfoques diferenciales por género, edad, etnia, discapacidad y opción sexual.

Frente a estos avances y debilidades, la producción académica e institucional debe buscar “líneas de fuga” que lleven a una comprensión cabal del desplazamiento, en todas sus fases, modalidades y dimensiones, para encontrar soluciones novedosas y viables. Hay que abandonar el núcleo duro de los análisis tradicionales, que caen en formulaciones reiterativas, para introducir nuevas perspectivas analíticas, temáticas y metodológicas que renueven el mapa



conceptual. Concluimos mencionando algunos de los retos que se deben enfrentar:

- ✱ Puesto que las principales víctimas del desplazamiento forzado provienen de sectores sociales existencial y culturalmente ligados a la tierra y al territorio, y el desplazamiento es indisoluble de la estructura agraria, es necesario estudiar el estado social, económico y jurídico de las tierras abandonadas. Los trabajos futuros deben examinar, entre otros aspectos: a) la nueva configuración de usos y tenencia del suelo en las regiones y territorios en que han ocurrido expulsiones forzadas; b) las estructuras y mecanismos institucionales mediante los cuales se consolidan legalmente los despojos y el tránsito entre las distintas formas de titularidad de los bienes inmuebles; c) las estructuras de poder y los intereses involucrados en la nueva configuración de la tenencia de la tierra, así como sus relaciones con las propuestas de ordenamiento territorial del país y los planes de desarrollo regional; d) los cambios en la estructura productiva del país y la manera de garantizar el acceso a la propiedad rural y el derecho a la soberanía alimentaria.
- ✱ Los trabajos teóricos deben fortalecer la tendencia a los estudios sociales interdisciplinarios centrados en análisis regionales, para explicar las dinámicas y lógicas profundas del conflicto armado y del desplazamiento en el país. Se debe dar prioridad a los estudios de caso que se apoyen en trabajos empíricos, a nivel demográfico, catastral, sociológico, económico, etcétera. Estos son indispensables para evitar las generalizaciones infundadas, hacer evaluaciones cualitativas y diseñar políticas sociales específicas y adecuadas.
- ✱ También es necesario adelantar estudios de política criminal y criminología crítica, para entender las causas y los mecanismos que dan impunidad al delito del desplazamiento forzado.
- ✱ Las propuestas teóricas deben aportar claridad conceptual sobre el sentido, el diseño y la ejecución de las políticas públicas para situaciones de emergencia social, incluido el análisis de métodos de planeación participativa situacional y otros enfoques similares que involucren a las víctimas. También deben proponer medidas viables que solucionen problemas concretos y eviten las justificaciones de las autoridades para evadir sus responsabilidades, como la falta de recursos. Y, por último, precisar las propuestas de política pública para el cumplimiento integral de los derechos humanos de la población desplazada.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. 2002. *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002*, Bogotá.
- ACNUR Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2002. *Jurisprudencias sobre desplazamiento forzado*, Bogotá.
- ACNUR, OCHA Y GRUPO TEMÁTICO DE DESPLAZAMIENTO. 2002. “Estado de situación del desplazamiento, enero a diciembre de 2001”, Bogotá, mayo.
- AFRODES, 2001. *Afrodesplazados: forjamos la esperanza*, ILSA, Bogotá.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 1997. *¿Qué debemos hacer para seguir viviendo? Los desplazados internos en Colombia: desposeídos y exiliados en su propia tierra*, Editorial Amnistía Internacional, España.
- ARIAS, J. E. 2003. “El territorio como elemento fundamental de la resistencia al desplazamiento forzado de los pueblos indígenas”, varios autores, *Destierro y desarraigos*, Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: Implicaciones y Retos para la Gobernabilidad, la Democracia y los Derechos Humanos, Codhes, Bogotá.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE AYUDA SOLIDARIA (ANDAS), CORPORACIÓN DE APOYO A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SOCIOPOLÍTICA PRO RECUPERACIÓN EMOCIONAL (AVRE), COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, FUNDACIÓN MENONITA COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO (MENCOLDES), CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES), SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL SECCIÓN DE MOVILIDAD HUMANA DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA Y SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS. 2002. “Aspectos críticos de la política pública de atención a la población desplazada 1998-2002”, Boletín 4, Mencoldes, septiembre.
- BELLO, M. 2000. “Identidad, dignidad y desplazamiento forzado: repercusiones sobre el bienestar emocional”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Conflicto, Paz y Desarrollo convocado por Codhes, Bogotá.
- BELLO, M. Y MARTÍN, E. 2000. *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CELIS, A. 2003. “La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y ejecución”, varios autores, *Destierro y desarraigos*, Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: Implicaciones y Retos para la Gobernabilidad, la Democracia y los Derechos Humanos, Codhes-OIM, Bogotá.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID. 2002. *Desplazamiento forzado interno en Colombia*, Observatorio de Coyuntura Socioeconómica 12, septiembre.





- CODHES. 1997. "Mujer desplazada, violencia y discriminación", *Codhes Informa*, Edición Especial 3, Bogotá, febrero.
- . 1998a. "Niños y niñas en situación de desplazamiento: violencia y desarraigo", *Codhes Informa*, Boletín 14, Bogotá, marzo.
- . 1998b. "Alerta temprana", *Codhes Informa*, Boletín 15, Bogotá, mayo.
- . 1998c. "Desplazamiento forzado y políticas públicas: entre la precariedad del Estado y el asistencialismo", *Codhes Informa*, Boletín 18, Bogotá, julio.
- . 2001. *Informe anual del observatorio sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*, Codhes, Bogotá.
- . 2003. "La otra guerra: destierro y redoblamiento", *Codhes Informa*, Boletín 44, Bogotá, abril.
- CODHES-UNICEF. 1999a. *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Codhes, Bogotá.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1999. *Tercer Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Bogotá.
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. 2000-2001. *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informes de avance*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá.
- CORTE CONSTITUCIONAL. 1992. Sentencia N.TI-574/92, 28 de octubre, M.P. Ciro Angarita.
- DANE, Dirección de Censos y Demografía. 2003. "El desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá, junio.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 1996-2001b. *Revista Éxodo: Boletín sobre desplazamiento en Colombia*. Defensoría del Pueblo, Bogotá.
- DUQUE, H. 2000. "Mujeres en situación de desplazamiento. Una experiencia de reinversión social, desde la perspectiva de género en contextos urbanos", Bello, M. N. y Martín, E., compiladoras, *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- FAJARDO, D. 2000a. "Las Zonas de Reserva Campesina: primeras experiencias", [www.foroambiental.org.co](http://www.foroambiental.org.co), Bogotá, abril.
- . 2000b. "Los circuitos de los desplazamientos forzados en Colombia", *Éxodo, patrimonio e identidad*, Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 2002. "Tierra, poder político y reformas agraria y rural", *Cuadernos Tierra y Justicia* 1, ILSA, Bogotá.



- FERRO, J. 2002. "Reflexiones en torno al caso colombiano", Comentarios a la ponencia de Jean Daudelin: Land and violence in post-conflict situations. Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean, Pachuca, México, mayo.
- FRANCO, A. 1998. "Los desplazamientos internos en Colombia: una conceptualización política para el logro de soluciones a largo plazo", *Colombia Internacional* 42, abril-junio, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá.
- GARCÍA, M. Y MEJÍA, N. 2001. "Impacto de las fumigaciones áreas", Estrada, J., editor, *Ensayos críticos Plan Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GONZÁLEZ, D. 2002. "Armas químicas y biológicas en el Plan Colombia: interrogantes sobre la estrategia antinarcóticos". Seminario Internacional de Planeta Paz y III Encuentro Nacional de Mesas Ciudadanas de Indepaz, volumen II, Ediciones Antropos, Bogotá.
- GRUPO DE APOYO A ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS (GAD). 2002. *Informe defensorial sobre desplazamiento forzado por la violencia en Colombia No. 1*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, abril.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 1998. *Guerra sin cuartel: Colombia y el Derecho Internacional Humanitario*, Human Rights Watch, Nueva York.
- ILSA. 2002. "Validez de los Principios Deng sobre Desplazamiento Forzado en el ordenamiento jurídico colombiano", [www.ilsa.org.co](http://www.ilsa.org.co), Bogotá, diciembre. Ponencia presentada por el Programa de Derechos Humanos del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos en el lanzamiento de la "Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los desplazamientos internos" (julio, 2002), preparada por ONU, OCHA y The Brookings Institution.
- . 2003. Informes de la Mesa de Trabajo "Mujer y Conflicto Armado". *Conversaciones en la Mesa*, Bogotá, julio.
- JIMENO, G. 2002. "Éxodo e identidad", *Éxodo, patrimonio e identidad*, Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá.
- LIMA, L. 2002. "El desplazamiento forzoso en Colombia, el impacto en las mujeres", *Revista Refugiados* 114.
- LOZANO, F. 1998. "La relación entre la mentalidad religiosa y los procesos de violencia y paz. Investigación a partir del caso de los desplazados de Tierralta, Córdoba", tesis de maestría en Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.



- LOZANO, F. Y OSORIO, F. E. 1996. "Población rural desplazada por la violencia en Colombia", *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural* 36, primer semestre, Bogotá.
- LOZANO, F. Y OSORIO, F. 1999. "Horizontes de comprensión del desplazamiento en Colombia", *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Codhes-Unicef.
- MACHADO, A. 2000. "Reforma agraria, desarrollo rural y desplazados", ponencia presentada en el Seminario Internacional Conflicto, Paz y Desarrollo convocado por Codhes, mayo.
- MEDELLÍN, F. 2000. "Los desafíos de la política de reasentamiento", *Reasentamiento en Colombia*, Red de Solidaridad Social-Acnur, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- MEDINA, E. 1998. "Proceso de desplazamiento-reubicación de los campesinos de la Hacienda Bellacruz, Cesar", tesis de maestría en Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- MEERTENS, D. 1995. "Mujer y violencia en los conflictos rurales", *Análisis Político* 24, enero-abril.
- . 1998. "Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género", *Revista Foro* 34, junio.
- . 2002. *Encrucijadas urbanas. Población desplazada en Bogotá y Soacha: una mirada diferenciada por género, edad y etnia*, informe de consultoría para Acnur, Bogotá.
- MENCOLDES. 2003. Boletines de la Mesa de Trabajo sobre "Desplazamiento Forzado en Bogotá", números 1 a 8, Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo, Bogotá.
- MONDRAGÓN, H. 2000. "Lo que Colombia necesita. Alternativa al Plan Colombia", Bogotá, abril.
- MONROY, M. 1995. *Derecho Internacional Público*, Temis, Bogotá.
- NACIONES UNIDAS. 1998. Principios Rectores de los Desplazamiento Internos. Distr. General E/CN.4/1998/53/Add.2, Consejo Económico y Social, 11 de febrero.
- NARANJO, G. 2001. "Reinvención de la identidad. Implicaciones del desplazamiento forzado en las culturas locales y nacional", *Éxodo, patrimonio e identidad*, Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá.
- OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES DESPLAZADAS EN COLOMBIA. 2003. Boletín 2, Bogotá, febrero.



- ORTIZ, I. 2001. "El Sistema de alertas tempranas como mecanismos de guerra", Estrada, J., editor, *Ensayos Críticos Plan Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- OSORIO, F. 1997. "Mujer desplazada: violencia y discriminación", *Codhes Informa* 7, Bogotá, febrero.
- , 1998. "El desplazamiento forzado por la violencia. Reflexiones desde la perspectiva del desarrollo local de municipios rurales en Colombia", *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá.
- OSORIO, F. Y LOZANO, F. 1998a. "Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento de población rural en Colombia (1995-1997)", *Codhes Informa*, Boletín 22, Bogotá, diciembre 18.
- , 1998b. "Procesos de reconstrucción vital de la población desplazada por la violencia en Colombia. Algunas reflexiones", *Revista Humanistas*, Bogotá.
- PARTRIDGE, W. 2000. "La respuesta institucional al desplazamiento forzado en Colombia", *Reasentamiento en Colombia*, Red de Solidaridad Social-Acnur, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- PÉREZ, L. 1996. "Los campesinos, distribución y utilización de la tierra en Colombia, violencia y desplazamiento forzado", *Ko'aga Roñe'eta*, serie VII.
- , 2001. "Desplazamiento forzado en Colombia, 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo", tesis de maestría en Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- RAMÍREZ, W. 2001. "Colonización armada, poder local y territorialización privada", *Éxodo, patrimonio e identidad*, Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá.
- RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. 2000. "Desplazamiento forzado: Protección y refugio en zonas fronterizas de Colombia", febrero.
- REYES, A. 1993. *Violencia y desplazamiento forzoso en Colombia*, Iepri-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- , 1994. *Territorios, regiones y sociedades*, Iepri, Bogotá.
- , 1997. "Compra de tierras por narcotraficantes", Thoumi, F., Uribe, S., Rocha, R., *Drogas ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social*, PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá.
- RIVAS, F. 2000. "La salud mental en el contexto de violencia y desplazamiento forzoso en Colombia: un desafío a la salud pública hoy y mañana", *Efectos*



- psicosociales y culturales del desplazamiento*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ROBINSON, M. 2002. Informes de la situación de Derechos Humanos en Colombia: E/CN.4/1999/8 y E/CN.4/2002/17 numerales 223 a 242, recomendaciones 15 a 19, ACNUDH, Bogotá.
- RODRÍGUEZ, L. 1996. "Procesos colectivos y familiares de acomodamiento y generación de estrategias de vida de la población desplazada. Dos estudios de caso", tesis de maestría en Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- ROJAS, J. 1998. "Violencia y desplazamiento interno: el drama continúa", *Revista Foro* 34, junio.
- . 2000. "Desplazados: lógicas de guerra incertidumbres de paz", ponencia presentada en el Seminario Internacional Conflicto, Paz y Desarrollo convocado por Codhes, mayo.
- ROMERO, M. 2003. "Desplazamiento forzado, conflicto y ciudadanía democrática", varios autores, *Destierro y desarraigos*, Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: Implicaciones y Retos para la Gobernabilidad, la Democracia y los Derechos Humanos, Codhes, OIM, Bogotá, mayo.
- RUEDA, P. 2003. Informe de resultados, Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres Desplazadas en Colombia, Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y Corporación Sisma Mujer, Bogotá.
- SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL. Sistema de Información sobre Población Desplazada por la Violencia (RUT).
- . 2001. *Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia*, Editorial Kimpers, Bogotá.
- SECRETARIO GENERAL SOBRE DESPLAZADOS INTERNOS. 2000. Informes sobre el Desplazamiento Forzado en Colombia 1995 y 2000, E/CN.4/1995/50/Add.1; E/CN.4/2000/83/Add.1.
- SEGURA, N. 1998. "Desplazamiento en Colombia: perspectivas de género", *Revista Foro* 34, junio.
- SUÁREZ, H. 2003. "Aplazados y desplazados. Violencia, guerra y desplazamiento: el trasfondo cultural del destierro y la exclusión", varios autores, *Destierro y desarraigos*, Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: Implicaciones y Retos para la Gobernabilidad, la Democracia y los Derechos Humanos, Codhes, Bogotá.
- URIBE, M. 2001. *Desplazamiento forzado en Antioquia*, Universidad de Antioquia, Medellín.



- VARGAS, A. 1997. "Conflicto armado interno y desplazamiento forzado", ponencia presentada en el Seminario Desplazamiento Forzado y Conflicto Social en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- VARGAS, R. 2000. "Cultivos ilícitos, políticas antidrogas y procesos de paz en Colombia", ponencia presentada en el Seminario Internacional Conflicto, Paz y Desarrollo convocado por Codhes, mayo.
- VASCO, L. 2001. "Desplazamiento forzado y reconstitución cultural", *Éxodo, patrimonio e identidad*, Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá.

LOS CULTIVOS ILEGALIZADOS.  
ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, 1986-2003

Santiago Fandiño

*Economista, magíster en Economía Agraria.  
Investigador Universidad Nacional de Colombia*



INTRODUCCIÓN

La economía ilegal de las drogas de origen vegetal que se producen en Colombia y se distribuyen a los mercados norteamericanos y europeos, esta íntimamente articulada con el conflicto armado y la problemática agraria de Colombia. Para entender la naturaleza de esa articulación es necesario ante todo reconocer la magnitud que ha adquirido en los últimos años esa economía.

El número total de consumidores de drogas en el mundo en el 2002 era cercano a los 185 millones de personas, equivalente al 3,1% de la población mundial o al 4,3% de la población de 15 años o más [Naciones Unidas 2002, 217], lo que significa un gasto en drogas psicotrópicas que bordea los 400 mil millones de dólares al año. El valor del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos de los 16 millones de consumidores regulares y esporádicos ascienden a 70 mil millones de dólares al año<sup>1</sup>, pese a que se afirma que en los

---

1 Las cifras oficiales hablan de 70 mil millones de dólares de consumo de drogas ilícitas al año en Estados Unidos. Pero el Departamento de Estado estima costos por 110 mil millones al año y afirma en algunos casos que esos son solo los costos derivados de la producción de droga colombiana. La producción colombiana de drogas se estima a precios detallistas en Estados Unidos en 40 mil millones de dólares al año. ☞



últimos 15 años el consumo se ha reducido en un 70 por ciento y que existen en la actualidad 9 millones menos de consumidores [Hutchinson 2002]<sup>2</sup>. Los consumidores de Estados Unidos representan algo más del 5% de la población de este país, porcentaje superior al correspondiente de la población mundial consumidora de drogas ilícitas, ocasionándole unos costos a la sociedad norteamericana por encima de los 110 mil millones de dólares. Y pese a que el 75% de estos consumidores regulares tienen empleos de tiempo completo y no son pobres.

De acuerdo con Thoumi, la producción colombiana de drogas se estima a precios detallistas en Estados Unidos en 40 mil millones de dólares al año. Es decir, esta producción puede estar cubriendo más de la mitad del consumo estadounidense en drogas ilícitas, particularmente de heroína y cocaína. Esta cifra, casi equivalente a la mitad del Producto Interno Bruto (PIB) colombiano, da una idea de la magnitud del negocio y de lo importante que resulta para la red internacional de traficantes de drogas, que han establecido en Colombia su base de operaciones para atender la demanda estadounidense y parte importante de la demanda mundial de ilícitos de origen vegetal.

La DEA afirma que el consumo de drogas ilícitas de origen colombiano en Estados Unidos origina 56 mil muertos al año, mientras se le presenta como responsable de la criminalización de la vida estadounidense [Hutchinson 2002]. Los recursos que destina el gobierno de ese país para la lucha contra las drogas han ascendido entre los 18 y los 20 mil millones de dólares anuales, en los últimos 3 años. El retorno de estas inversiones no es suficiente para desalentar el consumo de importantes sectores de la población que están dispuestos a destinar una parte importante de sus ingresos para proveerse de cocaína, heroína, marihuana y un sinnúmero de drogas de origen sintético que han irrumpido con furor entre diferentes estratos sociales y económicos de esta nación americana.

Los recursos originados por la demanda mundial de drogas ilícitas recirculan ente los circuitos económicos y financieros del mundo formal. Pero al tiempo,

---

<sup>2</sup> Es decir, que todo el consumo en Estados Unidos le genera costos criminales a la sociedad estadounidense, un contrasentido si además se parte del hecho que el 75% de los consumidores en esta nación no se compone de pobres y tiene empleo de tiempo completo, de modo que no se generan costos a la sociedad. Si es cierta la cifra de 110 mil millones de dólares de costos, el consumo real de drogas ilícitas estaría en alrededor de los 500 mil millones de dólares y no en 70 mil millones.

Las cifras realmente no cuadran, o no son ciertas las estimaciones de costos asociados en Estados Unidos o no son ciertas las estimaciones de la droga ilícita que se consume en este país.

2 Hutchinson es director de la Drug Enforcement Agency (DEA).





se asegura la participación en ellos de las mafias narcotraficantes, que tienen importantes articulaciones con fracciones armadas del fundamentalismo islámico, con grupos terroristas en el mundo y con los movimientos insurgentes de la América Latina, especialmente de Colombia. La razón es que esas mafias aseguran la eficiencia de eslabones críticos de la cadena de la producción y de la intermediación de drogas ilícitas.

Rocha [2000], Steiner [1977], Kalmanovitz [1992], Sánchez y Caballero estiman que los ingresos repatriados relacionados con la participación colombiana en la industria de las drogas ilícitas pueden estar próximos al 4% del PIB, desde finales de la pasada década del ochenta hasta finales de la década del 90. Es decir, se originan ingresos repatriables entre 2 mil millones de dólares y 5 mil millones de dólares al año durante los últimos años para el financiamiento de actividades ilegales –contrabando, narcotráfico, insurgencia armada, etcétera–, así como para la compra de tierras.

Se afirma incluso que Colombia ha vivido en los últimos años una contrarreforma agraria, que los “narcotraficantes poseen en la actualidad 4,4 millones de hectáreas que podrán tener un valor de US\$2.400 millones” [Kalmanovitz 1992]. Esta es una suma mayor que los ingresos que percibió el país en promedio anual en la última década por la exportación de hidrocarburos y la economía cafetera. En tanto, el país viene recibiendo una suma de alrededor de 400 millones de dólares de la cooperación multilateral y la cooperación bilateral para la lucha contra las drogas, lo que es absolutamente insuficiente para enfrentar la magnitud del desafío por sus efectos desestabilizadores.

Nos proponemos en este estudio hacer una revisión bibliográfica orientada a ligar el problema agrario en Colombia con el análisis del conflicto armado y con la problemática de las drogas ilícitas. Es una contribución para establecer el estado del arte en el tema y facilitar la formulación de propuestas de parte de la academia: líneas de investigación, esfuerzos de formación académica, propuestas de política pública y acción directa en programas y proyectos específicos de desarrollo, en la medida en que concierne a la universidad colombiana la formación de capital humano, social e institucional en un enfoque general orientado a crear capacidades [Sen 1999, 67–72] para transformar la realidad.

Además, la academia está llamada a proponer escenarios para la construcción de nuevas políticas públicas, orientar la acción del sector privado y alimentar dinámicas participativas para las organizaciones comunitarias, las entidades gremiales y el mundo de las organizaciones no gubernamentales.

Nuestro punto de partida es que las problemáticas dominantes en el tema agrario durante la pasada década del 70, es decir, la tenencia de la tierra y la



pobreza rural, parecen haber pasado a un segundo plano sin haberse resuelto. Hubo varios factores que contribuyeron a eso:

- ✿ La pérdida de dinamismo de los movimientos sociales ante su derrota en su intento por lograr una mejor distribución de la riqueza.
- ✿ Ese dinamismo también declinó pues el campesinado, alentado por los ánimos reformistas de finales de los años sesenta, no consiguió tampoco mayor atención en las estrategias generales de desarrollo.
- ✿ Las migraciones adquirieron otra dinámica. Ahora se dirigieron hacia nuevas zonas de colonización, especialmente la Costa del Pacífico, los Llanos Orientales, la Orinoquía y la Amazonía. Desde la década del noventa se agudizó el fenómeno del desplazamiento forzado interno y externo de más de un millón de personas.

Pero, además, las problemáticas de los años setenta pasaron a un segundo plano por la dinámica del conflicto armado en el país y por la instauración de una economía ilegal vinculada a la producción y el procesamiento de drogas. Todo ello en medio de un cambio de modelo de desarrollo económico que comenzó a afectar no solo a subsectores completos de la economía tradicional, sino que ha tenido importantes efectos sobre la agricultura comercial, al tenor de una política proteccionista en desmonte en la última década.

Los telones de fondo han sido siempre la pobreza rural y la marginalización en que vive la mayor parte de su población.

## 1. EL MARCO INTERNACIONAL

El presidente Nixon declaró la guerra contra las drogas en 1972 y se la planteaba para el largo plazo. Treinta años después, la guerra sigue y también el problema. Sus políticas fracasaron. ¿No es hora ya de utilizar un enfoque que reconozca las complejas raíces de la producción, tráfico y consumo de drogas?

En ese mismo tiempo, Colombia dejó de “desempeñar un papel pasivo para convertirse en actor en el complejo –y violento– mundo del consumo de drogas en el planeta” [Sáenz 1997, 212]. Entonces, en la década del 80, “el tema de las drogas se convirtió en un asunto de interés internacional ligado a la producción y el tráfico de cocaína. Se creó un discurso transnacional que se convirtió en la base de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica” [Henaó 1997, 228].

Estrictamente se pueden identificar cuatro etapas en la política antidrogas de Estados Unidos hacia América Latina:



- 1 A comienzos de los años 80, Estados Unidos decidió acabar con la producción de marihuana y cocaína reforzando la erradicación, la interdicción y la extradición de narcotraficantes. América Central fue el núcleo de dicha política.
- 2 A mediados de esos años, el narcotráfico comenzó a definirse como un problema de seguridad nacional. Por primera vez se identificaron los carteles y se incrementó significativamente la presión sobre los países andinos. Colombia se convirtió en la clave para la guerra contra las drogas.
- 3 A finales de la década, y a medida que comenzaron a desaparecer las amenazas provenientes de la Guerra Fría, el tema de las drogas se estableció firmemente como problema de seguridad nacional y se tomaron medidas adicionales conforme a tal postulado. Sin embargo, muy tenuemente comenzó a plantearse una perspectiva que también contemplaba el lado de la demanda, aunque, en lo fundamental, se siguió pensando que limitando la producción se disminuiría el consumo. Esta concepción se mantuvo hasta finales de la administración de George Bush (1989-1993).
- 4 Una vez que se produjo el relevo, después de una larga hegemonía republicana, el gobierno Clinton hizo algunos intentos por trasladar el problema a la esfera multilateral. Gracias a presiones de los sectores más críticos de su partido, dio algunos pasos hacia el estímulo a las organizaciones y foros internacionales para definir una política de alcance mundial y multilateral. Sin embargo, y particularmente en el caso andino, se mantuvo la línea establecida por su antecesor [Henoa 1997].

Una referencia bibliográfica obligada a nivel internacional sobre el tema de las drogas ilícitas es la publicación que anualmente realiza la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (OFDPD). A través de ella se hace un seguimiento al Plan Mundial de Lucha contra las Drogas<sup>3</sup> y a los planes de cada una de las naciones signatarias. En menos de dos décadas, Colombia ha pasado a ser el eje de la producción mundial de ilícitos con destino al mercado estadounidense y abastecedor importante del continente europeo. ¿Qué ha ocurrido para que eso sea posible? ¿Por qué se desplazó el eje mundial de producción de psicotrópicos de origen vegetal de los países asiáticos a los países andinos

---

3 Anualmente se presentan al mundo los resultados de la lucha contra las drogas y el delito, como expresión de los esfuerzos de las naciones que hacen parte del sistema de Naciones Unidas. Las labores de consolidación de esta información y de mostrar la evolución de la producción y el consumo de drogas están coordinadas por la OFDPD.



y terminaron concentrándose la producción y el procesamiento principalmente en Colombia?

Las políticas represivas se han concentrado en Colombia y en los guetos de las ciudades estadounidenses. A la vez, los principales beneficiarios son la vertiente predominante de la sociedad estadounidense que se siente (correcta o erróneamente) protegida y otros países productores [Thoumi 2002].

Las condiciones en la producción de drogas para uso ilícito en Colombia se diferencian radicalmente de las de los demás países de la región Andina que también las producen: Bolivia y Perú. En Colombia, la industria del narcotráfico alimenta el conflicto interno, que se extiende por todo el territorio. Por ello, más bien se asimilan a las características de producción de los países asiáticos productores tradicionales de heroína y opio, por su entorno conflictivo.

La vigencia de graves crisis de gobernabilidad en Malasia, Tailandia, Afganistán, etcétera, crea las condiciones para la operación de mafias internacionales del narcotráfico que han determinado la vida en estas naciones, con graves consecuencias para el desarrollo agrícola y el medio ambiente.

Es corriente observarlo en Latinoamérica: la problemática de las drogas ilícitas permea las sociedades. Dicho de otra manera, estas drogas ilícitas se han convertido en parte de su realidad. Los impactos de los cultivos ilícitos, tanto en los países asiáticos como en las naciones andinas, se dejan sentir en el conjunto de la estructura económica y social, en el sistema de valores y en los comportamientos de sus poblaciones<sup>4</sup>, aunque las áreas dedicadas a ellos sean pequeñas en relación con otros cultivos y con la producción pecuaria.

El llamado de Baldo Cáceres en *Coca: tradición y promesa* [Cáceres s. f.] hace referencia a las dificultades a las que se enfrenta la revalorización de este cultivo tradicional, mientras que la distinción *Coca no es cocaína* busca destacar las virtudes nutritivas de la coca. La creciente toma de conciencia (Paz Zamora en 1992) sobre la distinción entre la coca y la cocaína está ligada al hecho de que la represión penal y la persecución militar alentadas a nombre de la guerra contra las drogas están catapultando a la región andino amazónica hacia una guerra total.

---

4 Varios estudios señalan que la producción de ilícitos en Colombia es de más de un millón de hectáreas, cifra relativamente pequeña en relación con los 40 millones de hectáreas potenciales en el país para la producción agrícola. Sin embargo, el millón de hectáreas está situado en zonas frágiles del sistema cordillerano andino, de la Amazonía y la Orinoquía, lo que sugiere un efecto medioambiental nada despreciable. Además, vale la pena contrastar esa área con las 800 mil hectáreas que ocupa en el país el total de la producción cafetera.



Las marchas cocaleras de Bolivia alertan sobre la necesidad de escuchar lo que dicen los campesinos de la región y de discutir los pros y los contras de este cultivo. Alain Labrousse [2001] detalla que estas plantas naturales, la marihuana, la amapola y la coca, se han utilizado históricamente como “armas de guerra” y para someter a los pueblos de los países colonizados. También señala cómo la prohibición contribuye a su uso expandido en forma de sustancias químicas.

La coca y la cocaína no son una, ni la misma. Sin embargo, ambas son objeto de represión y lo que se observa al examinar la bibliografía sobre el tema es un consenso sobre el fracaso contundente de la guerra contra las drogas, en lo que se refiere a la disminución del consumo y de la producción, tanto de drogas naturales como de “narcóticos” químicos. Estos estudios académicos evidencian que cualquier debate que pretenda enfocar el tema de las drogas debe tener en cuenta la distinción entre la coca y la cocaína y estudiar la correlación entre la penalización y la expansión de cultivos llamados ilícitos.

En su libro *Las prosperidades del crimen*, Guilhem Fabre señala los vínculos y convergencias –bajo el encubrimiento de la ilegalidad– de la corrupción, el crimen organizado y el tráfico de drogas [2003, 77-78]. El análisis económico de Pierre Salama [1994] señala que las rentas microeconómicas ligadas al cultivo de coca bajo la ilegalidad son más de lo mismo: clientelismo. Bruce Bagley [2003] indica que a partir de sus lazos crecientes con el crimen organizado ruso, los grupos criminales y/o guerrilleros latinoamericanos tienen cada vez mayor acceso a los mercados ilícitos internacionales, a servicios de lavado de dineros a y fuentes ilegales de armas, lo que podría convertirlos en serios obstáculos para el crecimiento económico y la consolidación democrática de la región. Steiner [1996] y Corchuelo [Steiner y Corchuelo 1999] concluyen que “Colombia es quizás la principal víctima del negocio de las drogas ilícitas”, mientras que otros análisis muestran el descenso de la región hacia la pobreza y la violación de los derechos humanos y cómo los protagonistas de la violencia están diseñando el futuro de la región.

Los estudios examinados coinciden en señalar, al tiempo con las gentes y los expertos de la región y con colegas académicos de Estados Unidos y la Unión Europea, que la represión induce a la prosperidad de un mercado que se alimenta de la miseria y la criminalización de los cultivadores.

El consumo mundial está lejos de estabilizarse. Los resultados del año 2000 muestran –una vez más– que fue mayor el número de países que registraron incrementos de consumo de drogas, que el de los que lo disminuyeron. Eso indica que el problema mundial de las drogas sigue ampliando su ámbito geográfico:



el descenso de los niveles de consumo de cocaína en los Estados Unidos, el mayor mercado mundial de cocaína, puede haber quedado ampliamente compensado por los aumentos de los niveles de consumo de cocaína de Europa occidental y América Latina [Naciones Unidas 2002, 217].

La problemática de las drogas ilícitas en Colombia se relaciona íntimamente con el devenir del conflicto interno y con la recomposición de las economías agrarias a su tenor. Su impacto es muy grande aunque se producen en zonas relativamente aisladas de los ejes productivos y comerciales del país y aunque el espacio que ocupan es proporcionalmente bajo y corresponde a áreas que no son por lo regular de uso agrícola. La razón es que su precio en el mercado final está asociado, más que al valor agregado en el mismo proceso productivo, a la intermediación, en un momento en el que estos productos ilícitos alcanzan su verdadera naturaleza de ser mercancía en los mercados principales de destino, es decir, para los consumidores de los países industrializados [Machado y otros 2003].

No es extraño pensar que si la industria se destinara para el consumo interno tendría apenas una importancia marginal, como la que tenía en los principios de la década de los cincuenta cuando apenas comenzaba a interesar a los demandantes del país y solo marginalmente a los consumidores de la paradisíaca isla de Cuba, antes de la Revolución de 1959.

## 2. EL ESTADO DEL ARTE

### 2.1. Marco teórico para el abordaje bibliográfico

La creación de capacidades [Sen s.f.] es, de lejos, el objetivo central del abordaje sistémico e integral a la realidad nacional dentro de una perspectiva de construcción de soluciones para posibilitar un desarrollo nacional valioso, equilibrado y justo.

Relacionados con el enfoque sistémico, se trabajará sobre dos ejes: el eje estructurante o el de los contratos o los acuerdos, y el eje estructural, o eje de los ingresos y los medios [Machado y otros 2003].

La primera expresión del eje estructurante, responsable de la creación de capital humano, social e institucional, se pone de presente en el comportamiento de los sectores educación, salud, el arte y la cultura, y en general en el funcionamiento de la estructura institucional, sea pública o privada, donde el ordenamiento político y jurídico define el marco normativo de la acción humana en sociedad. Este eje es finalmente el que tiene que ver con



las visiones, las actitudes y las disposiciones que subyacen al desarrollo de los sectores sociales que expresan los contratos o acuerdos fundamentales de los estamentos de la sociedad.

Este eje, el de los acuerdos, parece ser el que está definitivamente en crisis. Es el eje que expresa finalmente la confianza construida entre los miembros de una sociedad y se expresa en el funcionamiento normal por medio de acuerdos y rutinas que denotan el grado de formación y compromiso construido en un entorno social siempre cambiante. Por medio de él se muestra el alma misma de una nación. Sobre él actúan y logran retornos la educación y la cultura. La construcción de una identidad local, regional y nacional valiosa se va manifestando en la eficiencia con que funcionan por medio de acuerdos, sus instituciones y sus sectores sociales.

La segunda expresión del eje estructurante es la de la participación, la paz y la convivencia, en tanto que el conflicto se ha instaurado en el país con sus expresiones en la existencia de una insurgencia paramilitar y guerrillera solo comparable a la criminalización de la vida cotidiana, con su aporte en el número de muertes en ese desangre diario que vive la Nación. La cultura de la muerte, por la predominancia de la ética mafiosa sobre el conjunto de la sociedad colombiana: todo se vale menos la vida. La cultura de la muerte, que anula la participación y limita sus alcances, que mantiene a la población entre la incertidumbre, la indefensión y la inercia. Desde la violencia intrafamiliar, hasta la degradación del conflicto armado, las matanzas, el secuestro, el chantaje y la extorsión se viven con desconcierto, mientras todo es una manifestación de que los colombianos no hemos cazado buenos conflictos [Zuleta 1985] y por tanto necesitamos vivir en medio de la guerra [Melgarejo 2003].

Actuar sobre los ejes estructurantes, los de los acuerdos, las convenciones y los contratos, resulta central. De hecho, solo si se hace, es posible cambiarlo todo.

Por otro lado, al entender que la transformación de la realidad determina las condiciones del ingreso y la combinación de los medios materiales, que incluyen su expresión espacial, territorial y el manejo medio ambiental, se aborda el eje estructural con dos expresiones contenidas: el eje del empleo, el ingreso y la inversión, y el eje del espacio, la región y el medio ambiente.

El *eje del empleo, el ingreso y la inversión* expresa las relaciones del hombre con los medios materiales de vida para garantizar determinadas condiciones de acumulación. Además, comporta determinadas situaciones de apropiación y uso del excedente económico, establecidas por las condiciones estructurantes de la sociedad, en las que se supone se asegura un

grado de valorización del trabajo y el capital, que permite medirse en términos de los niveles de consumo, producción y de desarrollo.

Se supone también que el desafío de una economía es mantener una dinámica en la que el crecimiento económico sea superior como reto moderno al crecimiento de su población y sea posible darle bases materiales a las nociones de justicia, equidad y participación social.

Por otra parte, los espacios, que definen territorialidades y plantean un tipo particular de explotación y uso del medio ambiente natural, constituyen la segunda expresión de los ejes estructurales. Ellos aseguran el equilibrio medioambiental, con un crecimiento armónico desde las regiones, propósito explícito en la Carta Constitucional del 91 en Colombia y puesto de presente en los planes de ordenamiento territorial y en el proceso de descentralización administrativa y de fortalecimiento municipal que se conoce desde la década del 80.

En consecuencia, cuatro son los ejes de esta revisión. Sobre la base de los estudios emprendidos en ámbitos académicos del país –centros de investigación, universidades y personas expertas – se tocan varios de los temas propuestos en el esquema ordenador. Lo que resulta importante son los aportes que estos trabajos hacen a la comprensión de la problemática proponiendo una mirada que las relacione con los ejes sobre los que se propone identificar las contribuciones al estudio de la problemática de los ilícitos, el conflicto y el desarrollo agrario.

### *2.1.1. Capital humano, social e institucional*

*Tenemos un amor casi irracional por la vida,  
pero nos matamos unos a otros por las ansias de vivir.*

Gabriel García Márquez

A partir del eje del capital humano, social e institucional se analizan los estudios relacionados con la problemática, en cuanto a sus efectos en varios campos: la salud, la educación, la cultura y el funcionamiento y operación de la estructura institucional pública y privada a nivel nacional. El análisis incluye las iniciativas de política pública con las que se trata de enfrentar el desafío que plantean el conflicto armado, la economía ilegal de las drogas ilícitas y la cuestión agraria.

Para Ricardo Rocha García [2000] no fue una sorpresa encontrar correlaciones positivas entre cultivos ilícitos y la inestabilidad sociopolítica; y por el contrario, sí correlaciones negativas entre los primeros y la cobertura de





educación y en salud, dada la marginalidad económica y los niveles de pobreza y desigualdad de las zonas de cultivos ilícitos.

En Colombia se encuentran estudios sobre el efecto de las drogas ilícitas en la salud de la población consumidora en el país, elaborados a partir de metodologías validadas por Naciones Unidas<sup>5</sup>. Se incluyen los efectos sobre el sector de la salud por la necesidad de atender las contingencias asociadas con la producción –por su cultivo y la fumigación forzosa– y al tráfico –por los permanentes hechos de sangre que se derivan de la intermediación y el comercio.

La UNDCP (United Nations International Drug Control Programme) describe tres tipos de consecuencias asociadas con la salud: las urgencias médicas relacionadas con las drogas, la propagación de enfermedades infecciosas y las muertes relacionadas con las drogas.

En cuanto a las primeras, estiman que más de dos terceras partes de los drogadictos son vistos por un médico de atención primaria o de urgencias cada seis meses y muchos otros acuden regularmente a especialistas médicos. Los datos provienen de la Encuesta de la Red de Alerta sobre Abuso de Drogas (DAWN), que proporciona información sobre las consecuencias que trae el consumo de drogas a la salud.

Cabe anotar que los datos de la DAWN presentan sólo una dimensión de las consecuencias totales del consumo de drogas; no miden la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en la población, las consecuencias para la salud no tratadas del consumo de drogas o el efecto del consumo de drogas en centros de salud que no sean salas de urgencia de los hospitales.

Con respecto a la propagación de enfermedades infecciosas, la ONDCP afirma que entre los graves problemas médicos y sociales que causa el consumo

---

5 Tanto la prevención como el tratamiento son dos estrategias importantes en la reducción del consumo de drogas. Sin embargo, ambas tienen un costo económico. En general, el tratamiento de la adicción tiene tanta eficacia como el tratamiento de otras enfermedades crónicas como la diabetes, la hipertensión y el asma. De acuerdo a la ONDCP (Office of National Drug Control Policy), el tratamiento médico reduce el consumo de drogas entre un 40% y un 60% y disminuye notablemente la actividad delictiva durante y después del tratamiento. Los que se inyectan drogas y no reciben tratamiento tienen hasta seis veces más probabilidades de contraer el VIH que los que sí comienzan el tratamiento y lo siguen. Las posibilidades de empleo pueden mejorar hasta un 40% con un solo tratamiento. Aunque estas tasas de la ONDCP son de carácter general, los resultados del tratamiento para cada persona dependen del grado y naturaleza de los problemas que presente el paciente, de la pertinencia de los componentes del tratamiento, de los servicios afines utilizados para resolver esos problemas y de cuán activamente participe el paciente en el tratamiento. Por lo anterior, los costos son variables y dependen de las características descritas anteriormente [Azqueta 1994, 205-215; ONDCP 2001, 32 y 33].

indebido de las drogas figura la propagación de enfermedades infecciosas. Las toxicomanías constituyen un importante vector para la transmisión del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, la hepatitis y la tuberculosis. Las estadísticas relacionadas con lo anterior son elaboradas por los Centros de Control y Prevención de Enfermedades (CDC). En relación con las muertes relacionadas con las drogas, de acuerdo a la ONDCP, el consumo de drogas ilícitas ocasiona la muerte de miles de seres humanos. Las muertes inducidas por las drogas son las que resultan directamente de su consumo, principalmente de las sobredosis.

Sobre la base de este esquema, la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación adelantó el estudio de cuantificación de los costos del consumo de drogas aplicada al caso colombiano. Había una limitante: en Colombia no se han establecido mecanismos que obliguen legalmente a las entidades a reportar los gastos relacionados con el tema de drogas.

El total del presupuesto asignado para la lucha contra las drogas durante el periodo 1995-2000 asciende a 3,17 billones de pesos de 2000. Para el último año, el presupuesto presentó un incremento del 49,98% y alcanzó el máximo nivel registrado en los últimos seis años con 630.544,30 millones de pesos de 2000 (301,9 millones de dólares). Es decir, su participación en el PIB y en el Presupuesto General de la Nación fue del 0,36% y del 1,25%, respectivamente; además, el gasto *per cápita* en la lucha contra las drogas fue de 14.872,63 pesos (7,12 dólares), que significa un incremento del 47,13% con respecto al año anterior.

Al analizar el comportamiento del gasto para 2001, se puede ver que los componentes que presentaron incrementos con respecto al año anterior fueron el de Reducción de Oferta, en un 88,99%, y el de Fortalecimiento Jurídico, en un 13,56%. El comportamiento de los otros componentes es decreciente; en el caso del Desarrollo Alternativo, la disminución fue del 1,87%, en el de Gestión Ambiental, 72,8%, y en el de Reducción de Demanda, 43,43% [Pérez y otros 2002].

El Estado colombiano ha sido incapaz de desplegar una estrategia de prevención, tratamiento y rehabilitación al problema del consumo suficiente, mientras que el consumo interno de ilícitos sigue en un alarmante aumento. Sobre esta realidad se fundamenta la idea de la imposibilidad de seguir hablando diferenciadamente de países consumidores y países productores: todos producen y todos consumen.

Pero por supuesto, los costos asociados con el consumo de drogas ilícitas en el país no se cubren adecuadamente, ni se impulsan planes de prevención suficientes, ni planes de tratamiento y mucho menos la rehabilitación. El Ministerio de la Protección Social trabaja en los “lineamientos hacia una



política de reducción de demanda” de estas sustancias, que, según el propio organismo, “en la práctica, no ha sido una política de Estado” [Latorre 2003].

Luis Jorge Garay hace una presentación de la crisis nacional que permite explicar las limitaciones del desarrollo agrario y su relación con el conflicto y con la violencia en Colombia:

es importante reconocer que los problemas estructurales de la sociedad colombiana constituyen, en últimas, razón esencial de las condiciones objetivas y subjetivas de la situación de crisis social que vive el país. Entre los principales desafíos estructurales sobresalen: la instauración de la primacía de lo público y de la legitimidad del monopolio del Estado en la aplicación de la justicia y el derecho, su función de racionalizador del interés colectivo y su papel inalienable en defensa del “bien común”; la plena vigencia de la ley y la preservación de los derechos humanos; la instauración de un clima propicio para la convivencia ciudadana y el desarrollo de una cultura de civilidad moderna, solidaria y tolerante. A todo ello debe añadirse la implantación de un desarrollo económico, social y medio ambiental sustentable, el compromiso societal de buscar satisfacer necesidades básicas (educación, salud, justicia) e incorporar a la vida moderna a amplios estratos de la población. En fin, la construcción de una sociedad moderna y democrática en las esferas política, económica y social [Garay 2001, 121].

Resulta fundamental saber a profundidad por qué el fenómeno de los ilícitos en Colombia llega a ser central en la explicación de la conflictividad de la nación hacia la segunda mitad del siglo veinte. Y es fundamental porque con ello se puede entender la naturaleza que adquieren los conflictos del país una vez que la cultura mafiosa permea el conjunto de la estructura social económica y social. Lo que se ha dado en llamar la cultura mafiosa, que se sintetiza bajo la denominación de que todo se vale menos la vida.

Al decir de Garay, Colombia enfrenta grandes retos y desafíos debido a graves ‘disfuncionalidades’ de orden económico, político y social. Entre ellas sobresalen la violación de los derechos humanos, la importancia de la producción y la exportación de drogas ilícitas y de sus organizaciones criminales y la profundidad de comportamientos ilegales y de la corrupción pública y privada.

Además, “debe mencionarse la precaria representatividad de los partidos políticos y la legitimidad del Estado, la depredación del medio ambiente y la actividad de organizaciones alzadas en armas consideradas, cada vez más en la región, como terroristas internacionales” [Garay 2001, 121].

Así, Garay enfatiza en la necesidad de construir un nuevo contrato social entre los colombianos, para construir una nueva sociedad. El contrato social surge de un proceso de concientización, convicción y compromiso privado-colectivo-público para la transformación de la sociedad.



Las dificultades para emprender proyectos colectivos, la racionalidad individual y la irracionalidad colectiva con la que se tipifica el comportamiento de los colombianos [Gómez 1999, 88-93] están íntimamente ligadas a la dinámica introducida en la sociedad colombiana por la lógica del dinero fácil, el beneficio individual a toda costa y la imposibilidad de crear resortes de regulación y control social efectivos.

Las dificultades de funcionamiento del aparato institucional y la vinculación a actividades ilícitas de sectores importantes de la dirigencia pública y privada en diferentes regiones provocaron importantes quiebres en la estructura institucional. En efecto, diversos trabajos de Thoumi [1994, 1997, 2003, 2004] señalan que en Colombia, por sus debilidades, el fenómeno de las drogas ilícitas terminó determinando el desarrollo de la sociedad colombiana y explicando en gran medida su crisis, más allá de las condiciones agroecológicas para la producción de los ilícitos de origen vegetal, lo que se considera regularmente como una tradicional ventaja comparativa.

Hay algunos antecedentes que es necesario registrar para entender las dimensiones que hacia la década de los 80 alcanzó el fenómeno. Un trabajo de Eduardo Sáenz [1997] ubica el surgimiento de la producción ilícita en Colombia mucho antes de que el fenómeno irrumpiera en la sociedad colombiana. Desde las épocas de la Guerra Fría, luego de la Segunda Guerra Mundial, todo lo relacionado con él comenzó a cobrar importancia:

Después de la Segunda Guerra Mundial vino el crecimiento y consolidación del negocio de la exportación de narcóticos desde Colombia hacia Estados Unidos. Esta fue también la época en que Estados Unidos se consolidaban como potencia hegemónica en el continente. Así, no es de extrañar que la lucha contra el tráfico de drogas se convirtiese en otro instrumento de control que ayudase a mantener la hegemonía norteamericana en la región. Además, la vieja retórica norteamericana de la guerra contra el enemigo externo, que afectaría la seguridad de la nación, se trasladó a la guerra contra las drogas [...] y contra los narcotraficantes latinoamericanos [Sáenz 1997].

Nunca antes quizá ha sido más urgente reexaminar el tema de la identidad nacional, su imagen en el exterior y su relevancia en cualquier camino que se adopte para la resolución del conflicto armado y, más aún, en el mismo porvenir colombiano [Posada 2002]. Ante todo, el país sufre las consecuencias del embate violento de organizaciones armadas ilegales contra el Estado y la sociedad, un conflicto que no ha visto fin a pesar de las repetidas iniciativas de paz. Su doloroso resultado –en muertes y secuestros, un ambiente de terror que motiva desplazamientos poblacionales, en la pérdida de la seguridad y las libertades–, es una realidad que no puede ocultar ninguna campaña de mejoramiento de la imagen nacional.



Lo cierto es que el fenómeno de las drogas ilícitas se ha construido sobre una suerte de alianzas regionales entre sectores de su dirigencia empresarial y política, que han cooptado el mismo aparato de justicia, sectores de la fuerza pública y de la insurgencia armada guerrillera y paramilitar. Y que también han determinado cambios en el agro colombiano, el cual acusa graves problemas de vulnerabilidad asociadas a la falta de presencia del Estado, las condiciones de pobreza en que se debate la vida de la mayor parte de la población rural y la carencia de alternativas de empleo e ingresos.

La realidad es que las problemáticas dominantes en el tema agrario durante la pasada década del 70, es decir, la tenencia de la tierra y la pobreza rural, parecen haber pasado a un segundo plano sin haberse resuelto. Hubo varios factores que contribuyeron a eso:

- ✱ La pérdida de dinamismo de los movimientos sociales ante su derrota en su intento por lograr una mejor distribución de la riqueza.
- ✱ Ese dinamismo también declinó pues el campesinado, alentado por los ánimos reformistas de finales de los años sesenta, no consiguió tampoco mayor atención en las estrategias generales de desarrollo.
- ✱ Las migraciones adquirieron otra dinámica. Ahora se dirigieron hacia nuevas zonas de colonización, especialmente la Costa del Pacífico, los Llanos Orientales, la Orinoquia y la Amazonía. Desde la década del noventa se agudizó el fenómeno del desplazamiento forzado interno y externo de más de un millón de personas.

Pero, además, las problemáticas de los años setenta pasaron a un segundo plano por la dinámica del conflicto armado en el país y por la instauración de una economía ilegal vinculada a la producción y el procesamiento de drogas. Todo ello en medio de un cambio de modelo de desarrollo económico que comenzó a afectar no solo a subsectores completos de la economía tradicional, sino que ha tenido importantes efectos sobre la agricultura comercial, al tenor de una política proteccionista en desmonte en la última década.

Todo ello, en el marco de un proceso de cambio de modelo de desarrollo económico que comenzó a afectar no solo subsectores completos de la economía tradicional sino que ha tenido importantes efectos sobre sectores de la agricultura comercial, al tenor de una política proteccionista en desmonte en la última década. Los telones de fondo han sido siempre la pobreza rural y la marginalización en que vive la mayor parte de su población.

La relación *economía del narcotráfico-conflicto armado-problema agrario* está presente en la literatura sobre el desarrollo reciente de la economía colombiana:



la situación de Colombia frente al problema de las drogas es una de las más complejas del mundo por múltiples factores: la pobreza y la falta de presencia del Estado en extensas zonas rurales del país, una tradición de negociantes vinculados al contrabando, la larga historia del conflicto armado, las condiciones climáticas y agroecológicas favorables para el cultivo de plantas destinadas a la producción de drogas ilícitas, una ubicación estratégica –puerta de entrada a Sudamérica–, una profunda crisis agraria y una frágil institucionalidad. Factores que contribuyen a hacer de Colombia el centro neurálgico en América Latina para la producción, procesamiento y tráfico de drogas [Rocha 2000, 7].

La sociedad colombiana ha estado sometida en muy breve tiempo a fuertes tensiones para enfrentar los efectos de las drogas ilícitas sobre su capital humano y su capital social y porque ha comprometido su estructura institucional pública y privada. Es posible hacerse una idea de todo esto mediante una breve revisión de las políticas públicas de los últimos diez años agenciadas por las administraciones gubernamentales.

En la pasada década del noventa, el Estado colombiano [Estrada 2002] propuso un cambio radical en la política de la lucha frontal contra el narcotráfico. Intentó construir un camino propio y distinto ante los pobres resultados de su lucha bajo la administración Barco (1986-1990), época en la que el poder del narcotráfico se puso de manifiesto en diferentes hechos de sangre, cuando las mafias retaron política y militarmente al Estado colombiano.

El desafío de las drogas ilícitas alentó a la administración Gaviria a ensayar un esquema distinto al recomendado por Estados Unidos y tomó como antecedentes las mismas medidas de sometimiento a la justicia empleadas recurrentemente en ese país. Frente a la exigencia de la cero tolerancia y la persecución a ultranza, se ensayó la llamada política de sometimiento a la justicia, con el intento de buscar la participación de los mismos narcotraficantes en la delación, a cambio de beneficios que ofrecía la justicia colombiana. Se pretendió,

eludir y cambiar la lógica de la guerra contra las drogas de inspiración estadounidense, a favor de una alternativa nacional distinta, menos costosa, para superar el fenómeno de los estupefacientes y sus trágicas consecuencias internas. Así entonces, la política de sometimiento fue el eje fundamental de dicha estrategia [Thoumi 1997].

La fuga de Pablo Escobar de La Catedral y el recrudecimiento de las acciones terroristas del narcotráfico puso fin a este ensayo. Sin embargo, se consiguió con él desmantelar parcialmente grupos de narcotraficantes que suscribieron pactos con el Estado colombiano.



Durante la administración Samper, el gobierno perdió autonomía en la definición de su propia política de lucha contra las drogas. Al tiempo, continuó la feroz persecución a las mafias narcotraficantes, se logra el desmantelamiento del cartel de Cali, comienzan procesos radicales de erradicación forzosa y las fumigaciones y se establecen tímidos programas de desarrollo en zonas de ilícitos.

Las marchas de ‘raspachines’ y pequeños cultivadores de coca hacia Florencia desencadenaron la primera respuesta popular ante el quiebre de una economía de cultivo, actividad principal de los procesos de colonización de esta región desde la década del 80.

En tales condiciones, el Plan Colombia, diseñado bajo la administración Pastrana y continuado por la presidente Uribe, constituye la estrategia más completa de lucha contra las drogas, se convierte rápidamente en instrumento de la lucha contra el terrorismo. Aunque se concibió originalmente como un paquete de solicitudes de ayuda para apoyo al desarrollo rural y de lucha contra los cultivos ilícitos, el Plan es hoy un instrumento para la intensificación e internacionalización de la guerra [Estrada 2002].

Casi el 90% de los cerca de 3 mil millones de dólares donados al Plan Colombia y al proceso de paz por parte de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea en cuatro años se han orientado al fortalecimiento de la capacidad militar y a las actividades asociadas a la interdicción, a la erradicación forzosa y a las fumigaciones [Estrada 2002, 41].

Empero, los mismos investigadores estadounidenses plantean que “es importante que Estados Unidos y Europa comiencen a enfocar más sus esfuerzos en reducir su propia demanda de las drogas. Aproximadamente, 10% de la población estadounidense consume cocaína o heroína de manera esporádica”. Según un estudio de Rand Corporation, un dólar gastado en tratamiento doméstico es más eficaz en la lucha antidrogas que 23 dólares gastados en la interdicción en las zonas de producción [Vaičius 2002]

Lo cierto es que en estos años la represión a los cultivos ilícitos ha borrado las diferencias que existían en el pasado entre los cultivos de los productores campesinos y los de cultivadores empresariales o comerciales, para efectos de las fumigaciones. Pequeñas explotaciones de menos de 3 hectáreas se han incluido en los planes de fumigación, sin considerar que hay también cultivos lícitos. Se ha hecho depender la política antidrogas en mayor medida de los resultados en materia de arrasar los cultivos.



### 2.1.2. Participación, paz y convivencia

En Colombia, la criminalidad y la violencia han crecido de manera importante desde principios de los pasados años 70. Un estudio reciente sugiere que, aparte de los reconocidos conflictos políticos, la violencia en Colombia es, de acuerdo con las estadísticas disponibles, una de las más altas en el mundo [Gaitán 1995]. Debido a sus alcances y duración, Colombia representa un caso atípico que no sólo ha retado las explicaciones tradicionales, pues el fenómeno ha asumido considerables y muy particulares proporciones, sino que como tal ha merecido la atención de académicos nacionales e internacionales, los cuales han producido una extensa literatura en relación con sus principales causas y efectos en el país.

Sin embargo, la investigación académica, e incluso el tratamiento institucional del tema, se ha concentrado notablemente en los problemas tradicionales asociados con la violencia política, tales como el surgimiento y prevalencia de la guerra de guerrillas o de grupos organizados al margen de la ley relacionados con el tráfico de drogas o con actividades de justicia privada y 'paramilitares'. Consecuentemente, esta preocupación ha tendido a subestimar otras categorías de la violencia, como la urbana, que en sus dimensiones familiar o interpersonal, por ejemplo ha evidenciado un dramático crecimiento en las últimas décadas [Castro y Ferro 1998].

Alrededor del problema de la criminalidad y la violencia existen tesis encontradas. El análisis conjunto de los argumentos presentados anteriormente sugiere que el costo económico de cualquier incremento en la desigualdad y la pobreza ocasionado por mayores niveles de criminalidad es bastante considerable. Bourguignon [1999]<sup>6</sup> sostiene que sí existe correlación entre los efectos de incremento de la desigualdad y los niveles de criminalidad. Se basa en la evidencia empírica de una comparación entre los países en desarrollo y los países desarrollados:

el costo económico de cualquier incremento en la desigualdad y la pobreza ocasionado por mayores niveles de criminalidad es bastante considerable. Una estimación conservadora ubica en 7 por ciento del PIB el costo económico y social de la criminalidad en América Latina, en comparación con aproximadamente 2 por ciento en la mayoría de los países desarrollados.

6 Este trabajo se basó en otro suyo [1998], que sirvió como base para el Reporte sobre el Desarrollo Mundial 1999.





En consecuencia, se afirma que un mayor nivel de igualdad y desarrollo económico puede conducir a disminuir los niveles de violencia y criminalidad asociados.

El autor reconoce que,

existe aún poca investigación acerca de una fase más elemental de este proceso, como lo son las situaciones en las que la desigualdad y/o la pobreza producen violencia 'privada' en vez de colectiva, esencialmente por medio de la criminalidad y el desarrollo de actividades ilegales [Bourguignon 1999].

Los estudios sobre criminalidad, desigualdad y violencia en los países desarrollados parecen confirmar estas relaciones, que no se pueden empero extrapolar al caso de los países en desarrollo, especialmente en la América Latina.

Para el caso que nos ocupa la violencia en Colombia, es bueno hacerse las mismas preguntas que se hace Bourguignon: ¿los niveles desproporcionados de criminalidad y violencia en estos países son en realidad consecuencia de la pobreza y la desigualdad? ¿Son producto, más bien, de factores sociológicos y culturales más o menos ortogonales en relación con los factores económicos?

Sin embargo, tampoco se necesitan grandes esfuerzos hoy para identificar el número significativo de recientes investigaciones que arrojan serias dudas sobre el anterior diagnóstico. Mauricio Rubio [1999, capítulo 2] ha llamado la atención sobre la pobreza empírica que sustenta el lugar común según el cual el 80 por ciento de los homicidios colombianos serían causados por la "violencia cotidiana entre ciudadanos". Su trabajo sugiere, por el contrario, como hipótesis, que unos pocos, muy pocos agentes criminales serían los responsables de los altísimos índices de la violencia en nuestro país. Quizás las causas de las muertes violentas no han estado bien clasificadas.

En ese sentido, otros economistas como Alejandro Gaviria, Fabio Sánchez Torres y Jairo Núñez Méndez [2001] también han sugerido que las organizaciones armadas ilegales, en particular las que actúan alrededor del tráfico de drogas, habrían desatado con sus acciones el espiral del crimen que nos está asfixiando. Lo anterior daría nuevos alientos sobre la posibilidad de que se pueda trabajar seriamente en la reducción de la criminalidad, si se comienza a dominar el conflicto.

Desde distintas disciplinas y ángulos, otros investigadores como Daniel Pécaut y Gonzalo Sánchez [S.f.] han advertido así mismo las dificultades, cada vez más evidentes, de distinguir con claridad entre delitos políticos y delitos comunes.



Eduardo Posada advierte que “hasta podría invertirse el diagnóstico de los ‘violentólogos’ de hace diez años y en lugar de afirmar el carácter marginal de la violencia política, subrayar su papel de contexto de reproducción de otras violencias” [2002].

Colombia presenta una estadística distinta a nivel latinoamericano y casi exclusiva a nivel mundial: es diciente el dato de 66 homicidios por año por cien mil habitantes. Estos altísimos niveles de criminalidad “no parece(n) compatible(s) con el desarrollo económico y social del país dentro del subcontinente” [Castro y Ferro 1998].

“Cada mes, dice el vicepresidente de Colombia, la violencia narcoterrorista causa la muerte a un número de colombianos casi igual a la cantidad de víctimas de los atentados del 11 de septiembre de 2001”<sup>7</sup>.

Aunque en Colombia la relación del narcotráfico con la producción legal no resulta importante las conexiones con la inestabilidad sociopolítica resultan evidentes e inquietantes. La escalada de violencia en el país coincide con la incursión de colombianos en el narcotráfico y el repunte en los delitos relacionados con esta práctica ha crecido junto con las tasas de homicidios. La producción y distribución de drogas ha financiado la guerra en el país, al apoyar el narcotráfico los grupos insurgentes tanto guerrilleros como paramilitares. Igualmente, se observa que a la par con el posicionamiento de las drogas, ha aumentado la corrupción y se ha perdido credibilidad en las instituciones; efectos devastadores a largo plazo, pero difícilmente cuantificables.

En el sector rural es posible encontrar dos conexiones que ayudan a explicar el mecanismo de conexión del narcotráfico con la inestabilidad sociopolítica: el control de los cultivos ilícitos y la protección de las inversiones. La guerrilla encontró en los cultivos una fuente de financiamiento mediante la imposición de impuestos a la producción, como el denominado tributo de *gramaje* –que se cobra por kilo de cocaína exportado– y en algunas regiones el monopolio de la compra y venta de la base de coca. A su vez, los narcotraficantes armaron ejércitos privados (grupos de paramilitares) para controlar cultivos y laboratorios, y proteger sus inversiones en las regiones donde han comprado tierras [Rocha 2000].

Un reciente análisis de Daniel Pécaut muestra la naturaleza del entorno de crisis en que se consolidada la economía de los ilícitos en Colombia:

7 Francisco Santos, vicepresidente de Colombia, en declaraciones registradas por el periódico El País, Cali, Colombia 4 de junio de 2003.



Este proceso de consolidación de las guerrillas coincide con la formación de un nuevo contexto institucional y político. Aunque el funcionamiento del régimen se mantiene imperturbable el auge de la economía de la droga genera una conmoción profunda. La corrupción corroe la mayor parte de las instituciones, sobre todo a los partidos políticos, que pierden así su capacidad de mantener identidades colectivas [...].

Los narcotraficantes generan redes poderosas y a partir de 1984, pero en especial de 1987, se lanzan a desestabilizar el Estado de una manera en que jamás lo habían hecho las mismas guerrillas. Aparece una nueva generación de organizaciones armadas ilegales: paramilitares, bandas urbanas, delincuencia organizada, que surge a veces en franca connivencia con ciertos elementos de las Fuerzas Armadas, de la Policía y de los partidos políticos. El tejido social comienza a deshilvanarse. El resultado: las fronteras entre lo legal y lo ilegal, entre la política y la fuerza se vuelven cada vez más difusas [Pécaut 2002].

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD [2002] también reflexiona sobre la relación entre la droga y el conflicto colombiano:

Aunque el 40% de las finanzas de la guerrilla de las Farc corresponde a dineros del narcotráfico y en el caso de las autodefensas ese monto es de 80%, eso no quiere decir que esas organizaciones existan para el negocio. Ambos grupos tienen proyectos políticos y ejercen poder en las localidades bajo su control; Es simplista suponer que acabar con la droga trae como consecuencia inmediata el fin del conflicto. Existen otros motores del conflicto que tienen que ser desactivados por el Estado.

### *2.1.3. Empleo, ingreso e inversión*

Colombia padece una profunda crisis estructural. Su progresiva desactivación productiva no es coyuntural ni solamente producida por la apertura económica, que se implantó en medio del ambiente que reinaba en América Latina. En Colombia, esta apertura ha contribuido a agudizar la tendencia de por sí ya estructural [Rocha 2001, capítulos 2 y 3].

La desactivación productiva implica fundamentalmente que, ante un entorno poco propicio para el mejoramiento de la competitividad sistémica, el país tiene cada vez menor capacidad de aprovechar con eficiencia los recursos productivos de que dispone y, lo que es peor, en medio de las crecientes exigencias de la competencia abierta reproducida por la globalización. Por lo tanto, la economía va dejando de disponer de fuentes y factores estructurales que permiten garantizar un crecimiento sostenido aceptable, como un requisito indispensable para mejorar las condiciones de vida y reducir la inequidad y la exclusión social [Garay 2001].



En 1998 ya existían en el país al menos 93 mil hectáreas cultivadas de coca, marihuana y amapola, lo que representa el 3 % de las extensiones dedicadas a la agricultura en todo el país. Igualmente, para ese año, los cultivos de coca, amapola y marihuana produjeron 69 mil empleos, equivalentes al 2% de los que generó la agricultura en el país. Las principales áreas productoras tienen condiciones ambientales favorables, se encuentran en zonas de frontera agrícola, a ellas migran colombianos desempleados y todo eso las hace proclives al establecimiento y la expansión de estos cultivos. A ello se suma que están dadas las circunstancias sociopolíticas necesarias [Rocha 2000b, 7]:

El subsidio que los países desarrollados dan a la agricultura y la ausencia de un desarrollo rural que facilite la generación de alternativas económicas que garanticen la sobrevivencia de los campesinos, los colonos y los indígenas son dos factores que han favorecido la expansión de los cultivos ilícitos en la región andina y las selvas amazónicas de América Latina. Los campesinos de la selva andino-amazónica no sólo fracasan por los malos precios de sus productos, sino también por los bajos rendimientos de sus cultivos y la baja productividad de su trabajo. Sin campesinos pobres en el Tercer Mundo no habría oferta de drogas naturales para responder la demanda internacional, afirma Ibán de Rementería.

En el fondo subyace el problema de la supresión de las viejas instituciones y herramientas de la política sectorial, que no se han reemplazado por otras capaces de reorientar la reactivación y la reconversión de la agricultura. Por pensar que basta con la política macroeconómica y el libre juego de las fuerzas del mercado para salir de la encrucijada [Ferro y otros 1999].

La economía colombiana tiene una muy baja capacidad de absorción de las utilidades ilegales, debido a la estructura cerrada de los conglomerados empresariales. Eso ha determinado que estos capitales hayan encontrado refugio principalmente en la adquisición de propiedades rurales. Además, es bien conocido que un rasgo característico del gasto del narcotráfico es el consumo suntuario y la inversión no productiva [Rocha 2000a].

Según Planeación Nacional, la guerra le cuesta al país 1.800 millones de dólares al año, es decir, 4,5% puntos de crecimiento anual del PIB. Sólo el sabotaje económico tuvo un costo de 450 millones de dólares en 2002. La guerra afecta la inversión privada interna y externa, aumenta los costos de transacción, genera fuga de capitales, transfiere recursos productivos hacia la guerra vía el secuestro o la extorsión. La guerra es dolorosa no sólo para las élites, sino para el pueblo en general, al agudizarse el desempleo y la pobreza [Rubiano s. f.]. Con todo lo anterior, no es extraño que sean difíciles las condiciones en las que se mueve la economía y, en consecuencia, pobre



la dinamización, por la vía de las inversiones, del empleo y del ingreso [Caballero y Junguito 1978].

#### *2.1.4. Espacio, región y medio ambiente*

Un nuevo ordenamiento territorial y un reasentamiento involuntario de la población se ha venido construyendo sobre la dinámica de la economía agraria, afectada por los fenómenos de la economía de los ilícitos y el conflicto armado, desde la pasada década del setenta. El desplazamiento inducido de la población es una constante desde la primera mitad del siglo pasado hasta nuestros días y está alentado por la concentración de la propiedad de la tierra, el conflicto armado y recientemente por la erradicación forzosa de cultivos ilícitos.

No obstante, la magnitud del fenómeno del desplazamiento en Colombia, la caracterización y el análisis incipientes, junto a las dificultades inherentes del tema, entran aún más la adopción de políticas de prevención y asistencia apropiadas [Erazo y otros 2001].

Según Amnistía Internacional –dicen Erazo y otros–, un 75% de la población desplazada está por debajo de los 25 años y un 58,2% está formado por mujeres. El desplazamiento forzado se ha incrementado de manera notable en los últimos años. Aproximadamente, la mitad de los desplazamientos que tuvieron lugar en los últimos 10 años ocurrieron a partir de agosto de 1994. Así mismo, el panorama que se vislumbra para un futuro cercano no es en forma alguna alentador; hay 16 departamentos en donde el riesgo de desplazamientos masivos es bastante alto [Erazo y otros 2001].

Bejarano [1988] considera que la presencia de dos o más grupos armados y los intereses económicos son posibles causas del desplazamiento. También, que la distribución de la tierra, su apropiación y uso han estado en la base del problema agrario y el conflicto interno en el país desde las primeras décadas del siglo pasado. Para poseerla se han hecho leyes, se han declarado guerras y se ha perdido la vida. Ha sido más importante incluso el hecho de tenerla que el de ponerla a producir.

En 1936 se promulgó la ley 200, que dio la propiedad sobre la tierra a quienes la trabajaban y estableció la extinción de dominio sobre los predios rurales improductivos. Con ello quiso obligar a trabajar permanentemente las tierras durante 10 años y eso favorecía a campesinos y aparceros. Pero estos privilegios no les alcanzaron a durar 10 años. Con la ley 100 de 1944, se otorgaron todas las garantías a los grandes terratenientes para transformar sus haciendas en empresas capitalistas.



Desde el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, defensor de las conquistas campesinas, se dio inicio al fenómeno de la violencia de mediados del siglo pasado, que duró toda la década del 50. Por la fuerza, se puso en práctica lo que legalmente no había podido hacer la ley 100 de 1944: expulsar a los pequeños campesinos de las tierras más fértiles. En la primera mitad de los años 50, cerca de 400 mil parcelas fueron abandonadas y dos millones de personas dejaron sus tierras.

La concentración de la tierra es pues un rasgo de nuestra historia agraria desde entonces. De los 40 millones de hectáreas de tierra con vocación agrícola, en la actualidad solo se cultiva un 11%. Las demás se encuentran en calidad de potreros. Mientras tanto, la frontera agrícola se ha ampliado paulatinamente, ante la necesidad de incorporar más tierras a la producción y más importante aún, debido a la llegada de poblaciones migrantes expulsadas del interior del país por la manera violenta como se ha dado la concentración de la tierra [Ramírez 1998].

En la introducción del trabajo de Alejandro Reyes [2000, 205-225], se encuentra una excelente síntesis de la problemática en Colombia desde la década de los 60:

La cuestión agraria es hoy mucho más complicada que a medianos de los sesenta, cuando comenzó la lucha guerrillera. Entonces se trató de la formulación de una demanda de grupos campesinos que articularon un conflicto con quienes acaparaban tierras mal explotadas, en el contexto de una oferta estatal de reforma agraria. Lejos de ser revolucionario, el movimiento campesino de los setenta fue una defensa de las comunidades rurales, cuya territorialidad había sido amenazada por la cancelación de los arreglos tradicionales de tenencia que hasta entonces les habían dado acceso, aunque precario, a los recursos. Al fracasar la reforma y declinar la movilización rural, parte de la presión por tierras desvió sus energías al crecimiento de los frentes de colonización, que a comienzos de los años 80 ya tenían presencia incipiente de las guerrillas y del narcotráfico.

La expansión de los focos guerrilleros, la creación de grupos paramilitares, el subsidio a la colonización dado por los cultivos ilícitos y la destrucción de las economías campesinas de la periferia llevada a cabo por la lucha contra el narcotráfico cambiaron los términos del problema agrario. Desapareció la movilización campesina en torno de un conflicto explícito y claramente articulado por la tierra. Los flujos de migración invirtieron su dirección y casi todas las regiones de colonización perdieron población desde 1985, con excepción de aquellas donde continuó la expansión de cultivos para el mercado de las drogas. No solo cayó el tipo de la demanda campesina por tierras, sino que el campo aceleró la expulsión de población al ritmo de la crisis agraria y de la lucha interna. Si hubiera habido demanda por pequeñas propiedades, muchos más campesinos habrían vendido sus parcelas y abandonado el campo.



Por eso, la cuestión agraria no puede hoy separarse de la cuestión de la guerra, del problema del narcotráfico y tampoco, habría que añadir, de la ordenación de la población en relación con los recursos naturales, tanto para elevar la productividad social de la tierra como para frenar la devastación ambiental. Sin una ordenación a fondo de la población y los recursos del territorio no es posible eliminar las causas de la violencia rural ni de los cultivos ilícitos.

Por otra parte, los narcotraficantes han encontrado en una opción de inversión en la acumulación de tierras, para lograr reconocimiento como terratenientes. No obstante, esta inversión es pasiva, puesto que las mejores tierras no se destinan a la producción agrícola y sí a la recreación y a la ganadería extensiva. En términos generales, en el sector rural, especialmente en la ganadería, el narcotráfico ha encontrado muchas oportunidades de inversión.

Se ha estimado que los narcotraficantes poseen en la actualidad 4,4 millones de hectáreas que podrían tener un valor de 2.400 millones de dólares. Esta compra de tierras, que equivale a una contrarreforma agraria o, mejor, a una reforma agraria a la inversa, se ha efectuado a través de transacciones en los paraísos fiscales y otras instituciones financieras internacionales, en las que es virtualmente imposible rastrear la procedencia del dinero [Rocha 2000a].

Así mismo, los efectos del narcotráfico se han reflejado en las regiones sedes de las organizaciones exportadoras y en aquellas en donde se realizaban las inversiones. Sin embargo, la respuesta de las economías regionales a la repatriación de utilidades ha sido reducida y en algunos casos, negativa. Es decir, sin obviar los efectos puntuales, el narcotráfico no ha favorecido a las regiones de manera sistemática. Lo que se observa, por el contrario, es que en algunas ciudades propició fases recesivas de la economía:

Las medidas de erradicación forzada, en particular las fumigaciones, se han traducido en la ampliación desmesurada en Colombia de las áreas de cultivo [...]. Estas áreas, como es conocido, se sitúan en los bordes y en el exterior de la frontera agrícola y corresponden a ecosistemas caracterizados por su gran fragilidad, como las selvas y el piedemonte amazónicos, configurados por suelos ácidos e inestables, con reducida capa orgánica y altas pluviosidades, o los páramos y bosques de altura, igualmente con limitaciones en sus potenciales productivos, razón por la cual no atraen grandes inversiones. A su vez, la expansión de estos cultivos no solamente involucra nuevos espacios, sino también nuevas poblaciones, de indígenas y colonos, lo cual se traduce en la propagación de los conflictos que actualmente caracterizan las fronteras y buena parte del interior del país [Fajardo 2002, 64].

Esta realidad preocupa gravemente a los países vecinos por los efectos de las medidas punitivas que se vienen poniendo en marcha al amparo del



Plan Colombia. Las drogas ilícitas y el combate a ellas constituyen un peligro para la estabilidad regional. La Oficina Regional de Naciones Unidas en Colombia y su sistema de información sobre cultivos ilícitos da cuenta del fenómeno. A principios de los 90 se podían identificar 92 municipios en Colombia con presencia de cultivos ilícitos; en el 2001, ya eran 233. Nuevos municipios y regiones se han incorporado a la economía ilegal. Los departamentos de Nariño, Arauca y el llamado Eje Cafetero han irrumpido como importantes lugares de la producción cocalera y amapolera, como consecuencia de las fumigaciones en los Llanos y en la Amazonía.

Desde mediados de la década de los ochenta se dio inicio a la integración en el territorio colombiano de la cadena productiva de los ilícitos en un proceso que comportó una integración hacia atrás y una desintegración y desconcentración hacia delante. La articulación hacia atrás significó que en el territorio nacional el cultivo de los ilícitos de carácter vegetal permitiera el abastecimiento de la hoja de coca y de amapola a las fuentes de la economía ilegal de los ilícitos. Sin embargo, hacia adelante, la relación con los mercados finales de destino sufre un proceso de descentralización obligado por la lucha contra el narcotráfico. Las posibilidades de los carteles colombianos de colocar directamente la droga en los mercados finales se han desvanecido por las exigencias de la interdicción, por lo que se ha requerido la vinculación de las mafias centroamericanas, particularmente las dominicanas y las mexicanas que se encargan de subir la droga hacia los mercados mayoristas de las principales ciudades consumidoras de Estados Unidos.

Es decir, la política de interdicción ha obligado a rápidos acomodamientos de las mafias colombianas, en el terreno de la producción, que han tenido que relocalizarla, como las formas mismas de la colocación de la droga en los mercados finales. El cuadro 1 muestra la forma en que ha disminuido la importancia de algunos departamentos como productores, mientras que la oferta de coca y pasta de coca comienza a aparecer en otros.

Sin embargo, de acuerdo a los informes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), hay una disminución en 43 mil hectáreas desde noviembre de 2001, fecha en la que se habían identificado 145 mil hectáreas productoras de hoja de coca [Simci 2003]. A finales del año 2002, la disminución de los cultivos ilícitos en Colombia pareció seguir una tendencia decreciente de, mostrando una disminución entre el 2001 y el 2002 de 18 mil hectáreas<sup>8</sup>.

8 Al tiempo, se reporta un incremento de la oferta de hoja de coca en los países vecinos de Bolivia y el Perú, por ese efecto de bola de mercurio asociada a la racionalidad de la producción de ilícitos en América Latina.





Mientras se encontraron reducciones significativas en los departamentos del Putumayo (33 mil hectáreas), Meta (2 mil hectáreas menos), Caquetá (6 mil hectáreas) como resultado de las fumigaciones, se afirma que otros departamentos disminuyeron su área productiva como efecto de las acciones de sustitución voluntaria, especialmente Bolívar (2 mil hectáreas), Cauca (1.000 hectáreas) y el Vichada (4 mil hectáreas). Otros departamentos han aumentado su producción, particularmente Guaviare y Nariño, de manera significativa, mientras que comienzan a aparecer otros como Antioquia, Arauca y Amazonas.

CUADRO 1  
HECTÁREAS CULTIVADAS DE COCA 1999-2002  
CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL

No. Departamento	Marzo-99	Agosto-00	Noviembre-01	Diciembre-02
1 Antioquia	3.644	2.547	3.171	3.030
2 Amazonas		0	532	784
3 Arauca		978	2.749	2.214
4 Bolívar	5.897	5.960	4.824	2.735
5 Boyacá		322	245	118
6 Caquetá	23.718	26.603	14.516	8.412
7 Cauca	6.291	4.576	3.139	2.120
8 Chocó		250	354	
9 Córdoba	1.920	117	652	385
10 Cundinamarca		66	22	57
11 Guainía		853	1.318	749
12 Guajira		321	385	354
13 Guaviare	28.435	17.619	25.553	27.381
14 Magdalena	521	200	480	644
15 Meta	11.384	11.123	11.425	9.222
16 Nariño	3.959	9.343	7.494	15.131
17 Norte de Santander	15.039	6.280	9.145	8.041
18 Putumayo	58.297	66.022	47.120	13.725
19 Santander		2.826	415	463
20 Valle del Cauca		76	184	111
21 Vaupés	1.014	1.493	1.918	1.485
22 Vichada		4.935	9.166	4.910
Total	160.119	162.510	144.807	102.071

Fuente: Simci [2003]



En tanto, la producción de amapola se concentra en los departamentos del Tolima, Huila, Nariño y Cauca. En estos departamentos también se observa una disminución de cerca de 2 mil hectáreas, principalmente por las fumigaciones.

Si bien según Fajardo los cultivos ilícitos afectados por fumigaciones pueden ser de alrededor de 250 mil hectáreas y según Vargas y Rocha, de más de un millón de hectáreas, tan solo afectan entre 0,2% y el 1% de la superficie del país, sus efectos son mayores. La ganadería se extiende por más de 40 millones de hectáreas: cuando las superficies aptas para este fin escasamente exceden los 19 millones, en las cuales podría estar sobradamente contenido el hato nacional, siempre y cuando su explotación correspondiera en términos técnicos a los elevados subsidios que el país transfiere a esa actividad [Fajardo 2002].

### 3. PROPUESTAS DE LA ACADEMIA

En ámbitos académicos se han planteado salidas a estas situaciones, con una suerte muy diversa.

Darío Fajardo aboga por la búsqueda de una mayor comprensión internacional del tema de los ilícitos. Señala que para hacerlo deberán diseñarse y ejecutarse alianzas con otras naciones, grupos de naciones y organizaciones multilaterales y que obedezcan a propósitos e intereses nacionales, que busquen equilibrios favorables al aprovechamiento sostenible de los recursos.

Fajardo propugna por que el combate a los ilícitos se haga sobre la base de que, mediante acuerdos internacionales, se vuelva rentable la producción agrícola excedentaria legal y de que se luche por el desmonte de los subsidios a la producción agropecuaria de las naciones desarrolladas. Con ello se puede enfrentar la mayor racionalidad económica de lo ilícito. Todo esto, agrega, a partir de un cambio de las relaciones de poder, de las condiciones de tenencia de la tierra en Colombia y de la necesidad de construir un consenso interno sobre el propósito de lograr una sociedad democrática. En tal sentido sugiere, romper la tradición colombiana de resolver los problemas agrarios derivados de la concentración de la propiedad territorial desplazando a los pequeños campesinos y trabajadores sin tierra hacia las fronteras agrarias [Fajardo 2002].

Por su parte, Tokatlian propone que la adquisición legal de la producción ilícita.... por parte de un fondo financiado por los principales centros de consumo y la destrucción simultánea y verificada de las cosechas de cultivos ilícitos por un período determinado (acompañado por una sustitución por productos legales con acceso a los mercados nacional e internacional). Dice



que esas serían medidas mucho más eficientes, económicas y sanas, que la continuación de la inoperante táctica represiva de fumigación química de plantaciones [Tokatlián 1997 ].

También existe la propuesta del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de impulsar un diálogo directo entre consumidores y productores. Esta propuesta se conoce como *Ciudades gemelas para la reducción del consumo y la producción de drogas ilícitas* y busca un camino que confiera proporcionalidad a la lucha contra las drogas, operacionalizando los conceptos pregonados de la integralidad, correspondencia y corresponsabilidad mundial en la reducción del consumo de ilícitos. Esto se haría mediante un dialogo directo entre comunidades de consumidores y comunidades de productores que se propongan metas verificables de reducción del consumo y de cambio de la producción económica agrícola de las zonas hoy articuladas a la economía de los ilícitos.

En el terreno de la puesta en marcha de nuevas propuestas de política pública, el PNUD, en su Informe de Desarrollo Humano [2003], hace las sugerencias más paradigmáticas. Ellas se asimilan a las adoptadas en buena parte de los países europeos y en algunos Estados de la unión americana, en la vía de la minimización del riesgo. del consumo de El combate al narcotráfico en Colombia ha sido un fracaso y requiere soluciones distintas a la de la fumigación que actualmente se realiza.

Básicamente, el informe propone dejar de enfatizar en la represión en los extremos de la cadena (producción y consumo) y concentrarla en los eslabones intermedios. “Es necesario, señala el Informe, superar los prejuicios –puritanismo, cinismo, subestimación del daño que la droga causa– y avanzar hacia un tratamiento racional del problema, basado en el enfoque de reducción de daños”.

En el lado de la demanda, el informe propone “morigerar las acciones punitivas sobre el consumo, acentuar los programas preventivos y ver al consumidor más como un enfermo que como un criminal”, mientras que en el lado de la oferta señala que “la reducción del daño significa más erradicación manual y menos fumigación aérea. Además, mayores alternativas para los campesinos y colonos coccaleros”.

Es aleccionador anotar lo que viene aconteciendo en la administración Uribe a partir del cambio en la Ley de extinción de dominio. Tal como lo ha manifestado el Director Nacional de Estupefacientes (DNE), al invertir la carga de la prueba a los poseedores de los bienes incautados, se introdujo una dinámica a los procesos de extinción de dominio que se ha traducido en que han ingresado a las arcas del Consejo Nacional de Estupefacientes más de



250 mil millones para el año 2004. Esos recursos se han distribuido entre las instituciones antidrogas del país.

El ingreso como miembro pleno del Ministerio de Agricultura puede dar un vuelco importante a la lucha contra las drogas si como se anuncia se llega a impulsar una reforma social agraria, aplazada durante décadas, con los más de 4 millones de hectáreas de propiedad de los narcotraficantes. Y si como lo propone el ministro de la administración actual se pueden orientar las inversiones con los recursos del narcotráfico a establecer polos de desarrollo “en áreas contiguas a los de las zonas articuladas a la economía de los ilícitos que alienten una mayor racionalidad de lo legal, con proyectos agroindustriales capaces de alentar procesos radicales de transformación agropecuaria” [Cano 1998].

#### 4. NUEVAS PREGUNTAS

Es indispensable identificar y formular alternativas que incluyan la mirada de la academia, la del sector público, la que construye el sector privado, la del mundo de las organizaciones sociales, la de entidades que expresan intereses de gremios y la de las organizaciones no gubernamentales. Eso implica partir del reconocimiento de los distintos roles y ritmos que los diferentes agentes puedan tener con respecto al compromiso de transformar a los seres humanos y la realidad, en el entorno del enrarecido ambiente económico, social, político y cultural de la Nación.

La academia debe, además de enriquecer su propia óptica, alimentar la de los estamentos restantes: sector público, sector privado y organizaciones comunitarias, en procura de crear no solo capital humano, sino de contribuir a la creación de capital social y capital institucional, con los que se instrumentaliza el desarrollo.

La academia deberá partir de interrogarse sobre sí misma, acerca de si ella es eficiente y competitiva en la aplicación, apropiación y uso del conocimiento actual. Ha de desarrollar una mirada integral desde la investigación, la docencia y la extensión, con la complejidad debida a los retos de una nación que debe construirse desde las regiones.

Debe preguntarse igualmente cuál es su contribución a la creación de un nuevo conocimiento, en combinación y en articulación con las otras miradas de los otros estamentos de la sociedad y si en esa medida está influyendo para crear un diálogo con el que se construya una nueva perspectiva para la vida y para el ser humano.



A la universidad colombiana hay que interrogarla sobre cómo se ve a sí misma frente a los retos y desafíos desde el momento. Cómo se ve en su complejidad respecto a su misión y la que se espera de ella en los contextos regionales y nacionales, independientemente de si es pública o privada.

La academia en Colombia debe pensarse y redefinirse desde las exigencias centrales de la nación, para ser pertinente: actuando sobre las contradicciones fundamentales de la sociedad, profundizando sobre la naturaleza de sus problemas y formando la juventud para construir soluciones.

El encontrar la pertinencia no es un objetivo en sí mismo, sino una función de los impactos que se logren sobre el entorno, por medio de la formación de capacidades [Universidad Nacional 2002], más allá de los resultados esperados sobre el mercado laboral por medio de los cuales la universidad se hace visible. Entonces, se tiene que alimentar la misma mirada de la academia y la de los tomadores de decisiones para desatar dinámicas de participación y apoyar la construcción de fuerzas sociales para la preservación de la tradición y para el cambio, sobre la base de disputar la puesta en marcha de nuevas políticas públicas.

En cualquier caso, la universidad colombiana no puede refugiarse en el expediente fácil de demandar soluciones estructurales y/o extremas que solo puedan asumir movimientos sociales alternativos y hacer nacer alianzas entre la Academia y el Estado, para construir Nación en función de la necesidad de construir una sociedad equitativa, democrática y justa.

## 5. CONCLUSIONES

1. La política contra las drogas se ha inscrito en la dicotomía prohibición y cero tolerancia *versus* la legalización y la minimización del riesgo, de modo que se trasladó al país el debate de la comunidad internacional. La primera expresión de la dicotomía la lidera Estados Unidos y la segunda, algunas naciones europeas. La incapacidad del país para construir su propia propuesta desde la política de sometimiento a la justicia de la administración Gaviria, por la pérdida creciente de su independencia política y económica, ha llevado a la nación a alinearse cada vez más a la postura represiva auspiciada por el gobierno estadounidense, a despecho de sus sonados fracasos en los ámbitos latinoamericano y mundial.
2. La lucha punitiva contra las drogas se ha trasladado y adoptado como prioridad por parte del Estado colombiano en la última década. De esa manera, el país es el escenario de esta encrucijada, que ha determinado su devenir en los últimos veinte años y sobre la que la comunidad internacional no ha

logrado ponerse de acuerdo en un marco de política común y tampoco asumido sus verdaderas responsabilidades.

3. Existe una gran deficiencia en la construcción de propuestas de política pública desde los ámbitos académicos y universitarios en el país, que tienden a polarizarse entre la legalización y la represión, fumigación y la interdicción en el caso de las drogas. Dominan las posturas contestatarias en el caso de la problemática del crecimiento y el desarrollo agrario y propuestas voluntaristas respecto de las posibilidades reales de construir un diálogo en el país superior al diálogo de las armas.
4. En realidad, el país demanda construir un nuevo sistema de acuerdos, valores, actitudes y disposiciones que abran la posibilidad de un diálogo nacional, en el que tiene importancia central la universidad.
5. No existe un estudio completo de los impactos de las drogas ilícitas en Colombia ni una comprensión adecuada por parte de su dirigencia política, económica, social y académica de la verdadera naturaleza del fenómeno ni del desafío que ellas comportan. Por eso, las propuestas de política pública vigentes son erráticas y en cualquier caso insuficientes. El país no ha adelantado un estudio que permita determinar las “cuentas del narcotráfico” en la economía y la sociedad colombiana, mas allá de estimaciones parciales medidas en términos de su participación en el PIB y la identificación de algunos costos sectoriales en los últimos años. Pero se carece de una cuantificación que recoja los impactos integrales del narcotráfico y que por lo mismo le ofrezca un discurso al país frente a las naciones consumidoras<sup>9</sup> y frente a los connacionales. En gracia a la verdad, no ha existido la voluntad política de los gobiernos colombianos por establecer un sistema completo de cuantificación, pese a que el mismo se ha identificado como un objetivo necesario dentro de los acuerdos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD-OEA).
6. El país carece de un sistema de información sobre drogas ilícitas que establezca los impactos de las drogas en la economía y la sociedad colombiana y de manera específica en el sector agropecuario. Un sistema que al tiempo que evalúe los impactos tenga tareas de monitoreo sobre

---

<sup>9</sup> El gobierno de Estados Unidos, por medio de sus diferentes agencias, enrostran a los países andinos y particularmente a Colombia los efectos que deja la oferta de cocaína y heroína sobre la salud pública de la sociedad estadounidense. A esta postura le juegan quienes afirman que países como Colombia son responsables de estar creando con su oferta una población de drogadictos regulares que alcanza a representar el 5% de la población de ese país.



la política pública interdictiva y que alimente la construcción de posturas alternativas frente las dificultades al proceso de desarrollo.

En síntesis, esta revisión bibliográfica sugiere adelantar por parte del Estado y bajo iniciativas del sector público y privado acciones simultáneas en cinco frentes:

1. El de la construcción de una nueva visión y una actitud, creando capital humano, social e institucional, con un claro liderazgo de la academia.
2. Unos estudios a profundidad sobre la problemática de la violencia asociada al análisis de los bajos niveles de participación social incluyendo la violencia cotidiana.
3. Identificar la manera de remover los obstáculos al desarrollo que están centrados en la inequitativa distribución de la tierra y en la creación de condiciones para la generación de empleo e ingresos; que se revise el contexto de estabilidad macroeconómica en función del uso más eficiente de los recursos internos, complementado con acciones orientadas a facilitar la repatriación de capital en aras a alcanzar una meta anual factible para los próximos años de lograr un crecimiento sostenido.
4. Finalmente, establecer las condiciones para garantizar un desarrollo del país desde sus regiones, creando una dinámica de desarrollo de las mismas en el marco de una nación unitaria que respete el medio ambiente natural.

Y en cuanto al tema de drogas ilícitas y narcotráfico, la propuesta es construir una nueva postura de la Nación, en la que se busque que a nivel internacional el tema se maneje en adelante bajo esquemas de compensación, en función de la justicia y la equidad con la Nación, que ha sido más una víctima que un victimario de una dinámica histórica y social.

Todo ello, dentro de una nueva política que, independientemente de la problemática de la legalización y la prohibición, construya un nuevo diálogo entre las naciones a propósito de esta problemática y que operacionalice en forma práctica la corresponsabilidad.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZQUETA, A. 1994. *Valoración Económica de la Calidad Ambiental*, McGraw Hill, Universidad Alcalá de Henares, España
- BEJARANO ÁVILA, J. A. 1988. “Los efectos de la violencia en la producción agropecuaria”. *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Bogotá.
- BOURGUIGNON, F. 1998. *Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries*, mimeo. [http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Plan\\_Colombia/publicaciones/articulo7\\_criminalidad\\_violencia/criminalidad\\_violencia.pdf](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Plan_Colombia/publicaciones/articulo7_criminalidad_violencia/criminalidad_violencia.pdf)
- , 1999. *Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo*, ponencia, conferencia ABCDE, Washington, abril.
- BRUCE, B. 2003. “La globalización y la delincuencia organizada”, *Foreign Affairs En Español*, abril-junio, Globalización, Estados débiles y delincuencia organizada transnacional, [www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EH/F/noir/lectures/delincuencia%20organizada.htm](http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EH/F/noir/lectures/delincuencia%20organizada.htm) - 101k.
- CABALLERO, C. Y R. JUNGUITO. 1978. “La otra economía”, *Coyuntura Económica*, VIII, 4, Fedesarrollo, Bogotá. diciembre.
- CÁCERES SANTA MARÍA, B. s.f. *Coca: tradición y promesa*, Universidad Nacional Agraria, La Molina, Lima. Perú. [www.lamolina.edu.pe/investigacion/cocachasqui/articulo/coca\\_tradicion\\_promesa.htm](http://www.lamolina.edu.pe/investigacion/cocachasqui/articulo/coca_tradicion_promesa.htm) - 33k
- CANO, C. G. 1998. *Un proyecto de desarrollo agroempresarial. Sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria para la paz*, Colección Documentos IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Serie Proyectos Especiales No. 1, Bogota, Colombia.
- CASTRO, M. F. Y M. SALAZAR FERRO. 1998. *La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: acciones del Estado para promover la convivencia y la seguridad en las ciudades*, trabajo preparado para la conferencia Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence, Universidad de Harvard, Cambridge -MA, 19 y 20 de febrero.
- ERAZO, J. A., A. M. IBÁÑEZ, S. KIRCHHOFF, A. GALÁN. 2001. “Diversas causas y costos del desplazamiento: ¿quién los compensa?”, *Revista Planeación y Desarrollo*, Bogotá, marzo. [www.dnp.gov.co/.../Plan\\_Colombia/publicaciones/articulo4](http://www.dnp.gov.co/.../Plan_Colombia/publicaciones/articulo4)
- ESTRADA VÉLEZ, J. 2002. *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencias Políticas, Observatorio Político, Bogotá.
- FABRE, G. 2003. *Criminal Prosperity: Drug Trafficking, Money Laundering and Financial crises after the Cold War*, RoutledgeCurzon.





- FAJARDO MONTAÑA, D. 2002. "El Plan Colombia en la internacionalización de la guerra. Política, seguridad, orden mundial y relaciones internacionales", *El Plan Colombia y la intensificación de la Guerra. Aspectos Globales y Locales*, Jairo Estrada Vélez, compilador, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá.
- FERRO, J. G. GRACIELA U. F. E. OSORIO, O. L. CASTILLO. s.f. *Jóvenes, coca y amapola: un estudio sobre las transformaciones socio-culturales en zonas de cultivos ilícitos*, IER-Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana, Bogotá. [www.mamacoca.org/ed-especial2/libro\\_jovenesAmapolaCoca](http://www.mamacoca.org/ed-especial2/libro_jovenesAmapolaCoca)
- GAITÁN, F. A. Y M. DEAS. 1995. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Fonade-Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. [www.desplazados.org.co/biblio/tres.htm](http://www.desplazados.org.co/biblio/tres.htm)
- GARAY, L. J. 2001 "Una nota sobre la problemática social, el conflicto armado, el narcotráfico y el Plan Colombia", *Colombia: conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*, Summit of the Americas Center, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, Miami, Florida.
- GÓMEZ BUENDÍA, H. (compilador). 1999. *¿Para dónde va Colombia?*, Tercer Mundo-Colciencias, Bogotá.
- HENAO, A. 1997. "Anotaciones sobre el narcotráfico", *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social, Bogotá.
- HUTCHINSON, A. 2002. "Legalizar las drogas no funciona", *The Washington Post*, 9 de octubre.
- KALMANOVITZ, S. 1992. *Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana*, Informe final para el Cinep y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre.
- LABROUSSE, A. 2001. *Revista El Mercurio*. 2 de agosto, [www.mercurialis.com/emc/autores/iabrouse.htm](http://www.mercurialis.com/emc/autores/iabrouse.htm) - 24k
- LATORRE, H. 2003. *Colombia: ¿productor y consumidor?*, BBC Mundo. 6 de agosto, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/drogas\\_-\\_el\\_problema\\_del\\_consumo/newsid\\_3113000/3113809.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/drogas_-_el_problema_del_consumo/newsid_3113000/3113809.stm)
- MACHADO, A. Y OTROS. 2003. *Ciudades gemelas para la reducción de la producción y el consumo de drogas ilícitas*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, OEA, documento de trabajo, julio.
- MATEO PÉREZ, M. A. . s. f. *Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la*



- pobreza*, Universidad de Alicante (España). [www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/mateoperezsen](http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/mateoperezsen).
- MELGAREJO, M. DEL P. 2003. *La posibilidad del conflicto. Estanislao Zuleta, Desafíos para pensar América Latina*, Universidad de Pittsburg. <http://136.142.158.105/Lasa2003/MelgarejoMariadelPilar.pdf>
- MORENO, M. M. 2002. "La coca no es solo cocaína. Testimonios, análisis y exigencias", *Mamacoca*, septiembre.
- NACIONES UNIDAS. 2002. *Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas 2002. Estudios de la OFDPD sobre Drogas y Delito*, Nueva York.
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY (ONDCP). 2001. *The National Drug Control Strategy, Annual Report*, Washington. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/index.html> (existe la versión en español).
- PÉCAUT, D. 2002. "Conflicto: de la utopía a la barbarie", *Revista Semana*, 15 de julio. [http://www.semana.com.co/imagesSemana/semana20/col\\_conflicto.jsp](http://www.semana.com.co/imagesSemana/semana20/col_conflicto.jsp)
- PÉREZ SANDOVAL, R.; A. VERGARA BALLÉN, Y. LaHuerta Percipiano. 2002. *Aproximación metodológica y cuantitativa de los costos económicos generados por los problemas de las drogas ilícitas en Colombia 1995-2000*, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad/Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos, Bogotá.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, E. 2003. "La última carta. Empate mutuamente doloroso", *El Tiempo*, 3 de agosto, Bogotá.
- POSADA CARBÓ, E. 2002. *¿Nos matamos los unos a los otros?*, Fundación Ideas para la paz, Bogotá. [www.ideaspaz.org/articulos/download/02nos\\_matamos\\_los\\_unos\\_a\\_los\\_otros.pdf](http://www.ideaspaz.org/articulos/download/02nos_matamos_los_unos_a_los_otros.pdf).
- . s. f. *Libros de cambio*, Fundación Ideas para la Paz, Editorial AlfaOmeza. <http://www.ideaspaz.org/publicaciones/publicaciones.htm>
- . s. f. *Identidad nacional, imagen exterior, democracia y paz*. [www.ideaspaz.org/files/Revista%20del%20Rosario.pdf](http://www.ideaspaz.org/files/Revista%20del%20Rosario.pdf).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. 2003. *El conflicto: callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Editorial El Malpensante, Bogotá.
- RAMÍREZ, C.1998. "Conflicto agrario y medio ambiente. Cultivos ilícitos y medio Ambiente". *Revista Foro*, 35, Bogotá, septiembre
- ROCHA GARCÍA, R. 2000a. *Algunos mitos y datos de la economía de la droga*, <http://www.webpondo.org/files/Revista%20del%20Rosario.pdf>, 30 de agosto.
- . 2000b. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, UNDCP, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.



- , 2001. "Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas", *Revista Planeación y Desarrollo*, septiembre.
- REYES POSADA, A. 2000. "La cuestión agraria en la guerra y la paz" *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*, Álvaro Camacho Guizado y Francisco Leal (compiladores) Departamento Nacional de Planeación, Cerec, Bogotá.
- RUBIANO SÁENZ, P. (Cardenal). s. f. *La Iglesia en Colombia y la paz*, ZENIT.org.
- RUBIO, M., 1999. *Crimen e impunidad*, Tercer Mundo-Universidad de Los Andes, Bogotá.
- SÁENZ ROVNER, E. 1997. "La prehistoria del narcotráfico en Colombia: temores norteamericanos y realidades colombianas durante la primera mitad del siglo" *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Luz Gabriela Arango (compiladora), Observatorio Socio-Político y Cultural, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social, Bogotá.
- SALAMA, P. Y SCHIRRAY. 1992. *Drogues et development*, PUF, Paris.
- SALAMA, P. 1994. "Drogues et économie dans les pays andins, approches méthodologiques", *Tiers Monde*, 137, PUF, Paris.
- SÁNCHEZ, F. Y J. NÚÑEZ. 2001. *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia. Economía, crimen y conflicto*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, G. s. f. "La violencia y la supresión de la política", *El Mausoleo Iluminado. Antología del Ensayo en Colombia*, Biblioteca Virtual Banco de la República.
- SEN, A. 1999. "Capital humano y capacidad humana", *Cuadernos de Economía*, 29, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, febrero.
- , s. f. *Capacidad y Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México. <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/amartya3.htm>
- STEINER, R. 1977. "Los dólares del narcotráfico", *Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo*, número dos, Fedesarrollo, septiembre, Bogotá.
- , 1996. "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, diciembre, Bogotá.
- STEINER, R. Y A. CORCHUELO. 1999. *Economic and Institucional repercussions of the Drugs Trade en Colombia*, CES, Universidad de los Andes, Bogotá, diciembre. Abstract. <http://www.mamacoca.org/feb2002/DrugTrade.PDF>
- THOUMI, F. 1994. *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo, Bogotá.
- , 2002. *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad*



- en Los Andes*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Iepri, Editorial Planeta, Bogotá.
- . 2003. *¿El “problema” del control de drogas es institucional o de política?* [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/doc/thoumi\\_francisco\\_control\\_asunto\\_institucional\\_o\\_pol\\_es.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/thoumi_francisco_control_asunto_institucional_o_pol_es.htm)
- . 2003. *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, The Johns Hopkins University Press, EUA.
- . 2004. “The Numbers’ Game: Let’s All Guess the Size of the Illegal Drugs Industry!”, *Journal of Drug Issues*, otoño, (forthcoming). EUA.
- THOUMI, F. Y E. H. JENSEMA. 2004. “Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime”, *Global Drug Policy: Building a New Framework*, Paris.
- THOUMI, F. Y OTROS. 1997. *Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social*, PNUD y la Dirección Nacional de Estupefacientes, Ed. Ariel, Bogotá.
- TOKATLIAN, J. G. 1995. *Drogas, dilemas y dogmas*, Bogotá, Tercer Mundo, CEI, Bogotá.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA-OFICINA NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2002. *Correlación entre inversión social y resultados. Sistema de indicadores de la Universidad Nacional de Colombia*, Documento ocasional 7, Bogotá.
- VAICIUS, I. Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia. Center for International Policy. El Plan Colombia y la Intensificación de la Guerra. Aspectos Globales y locales. Universidad nacional de Colombia. Departamento de Ciencias Política. Observatorio Político. Bogota. 2002.
- ZULETA E. 1985. “Sobre la guerra”, *“Sobre la idealización en la vida personal y colectiva (y otros ensayos)”*, Ed. Procultura S.A., Bogotá.
- . s. f. *Elogio de la dificultad*, conferencia presentada en el acto en el que la Universidad del Valle le otorgó el título Honoris Causa en Psicología, <http://alfonso.luis.tripod.com/zuleta.html>.

REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA:  
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ACADEMIA 1986-2002

Gonzalo Suárez

*Economista, Universidad Nacional de Colombia*

Lo más difícil, lo más importante, lo más necesario, lo que de todos modos hay que intentar, es conservar la voluntad de luchar por una sociedad diferente. Lo difícil, pero también lo esencial, es valorar positivamente el respeto y la diferencia, o como un mal menor y un hecho inevitable, sino como lo que enriquece la vida e impulsa la imaginación y el pensamiento.

*Estanislao Zuleta, Elogio de la dificultad*

La reforma agraria es como un alma en pena que siempre regresa a turbar el inquieto sueño de los colombianos

*Dario Fajardo Montaña*



INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas han sido de importantes transformaciones en lo económico lo político y lo social. Procesos como la internacionalización, las negociaciones de paz y los cambios en la estructura administrativa y representativa del Estado sugieren una revisión detallada de las políticas de desarrollo y de la construcción teórica sobre la que se sustentan las acciones del gobierno. El desarrollo rural hace parte de estas consideraciones, más si se tiene en cuenta el tratamiento de carácter residual dado al campo en el diseño de los planes de desarrollo gubernamentales.

Los desplazamientos forzados, la violencia, la concentración de la propiedad, el aumento de la pobreza rural, el agotamiento de la frontera agrícola, el



deterioro de los recursos naturales y la caída de la producción muestran el fracaso en el diseño de la política agraria y el naufragio de las diferentes alternativas de reforma aplicadas hasta el momento. Por lo anterior resulta pertinente revisar las aproximaciones científicas provenientes de los espacios académicos y su impacto en la búsqueda de alternativas viables para el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes rurales y de la capacidad productiva en el campo.

La revisión de la literatura académica sobre la reforma agraria permite observar que aunque varios académicos han tratado el tema en forma continuada la capitalización de sus estudios en favor de las políticas públicas ha sido deficiente y las recomendaciones de los investigadores han pasado al plano exclusivo de las aulas de clase y los foros académicos. La tecnocracia y los terratenientes en alianza con élites rurales y urbanas, han determinado el rumbo del quehacer del Estado y han hecho que la reforma se resuma en políticas asistencialistas distantes de la solución a los problemas de exclusión y pobreza rural.

La reforma agraria se ha convertido en un capítulo inconcluso de la historia colombiana. Antonio García fue el precursor de la reflexión y se planteó tres preguntas fundamentales que han determinado buena parte de la discusión sobre reforma agraria: qué se reforma, para qué se reforma y cómo se reforma. Eso implica pensar en quién debe reasignar los recursos productivos, qué recursos se deben reasignar y cuáles son los instrumentos que conviene utilizar.

El debate sobre la reforma agraria en Colombia ha girado en torno a la distribución de los recursos, en especial, de la tierra. Darío Fajardo señala que alrededor del tema de la distribución de la tierra se han configurado dos posiciones básicas: la primera sostiene que la tierra ha perdido importancia como factor productivo y el acceso a la misma no genera poder económico ni político. La segunda se desarrolla alrededor de la idea de la distribución equitativa de los recursos productivos, en particular la tierra [Fajardo 2002a, 21]. En este debate han surgido nuevos conceptos que integran el Estado, las comunidades, el sector privado y el mercado en una sola estrategia de desarrollo rural que implique el despliegue de capacidades productivas y el uso eficientes de los mismos.

El examen sobre el estado del arte que se presenta en este documento se divide en cuatro partes. La primera intenta hacer un recuento histórico y teórico de la reforma agraria en Colombia. La segunda comprende la revisión del estado del arte de la producción académica sobre reforma agraria entre 1986 y 2002. En la tercera sección se sintetizan las propuestas de política pública, sus resultados y la respuesta de la academia. Finalmente, se



exponen algunas conclusiones donde se recogen los grandes vacíos dejados por los académicos, la valoración del papel de la academia en la formulación de la política pública y los temas a considerar en el futuro.

## 1. TEORÍA E HISTORIA

### 1.1. Los legados de Antonio García

La reforma agraria es otro de los capítulos inconclusos de la historia colombiana. El conflicto armado, la concentración de la propiedad, los desplazamientos forzados y el aumento de la pobreza rural no son el resultado de cambios coyunturales sino la respuesta a problemas estructurales no resueltos que tienen que ver con el tratamiento residual dado al sector rural. Las alternativas procuradas al campo colombiano a partir de los modelos de desarrollo han descuidado la importancia del sector agropecuario como estratégico para el progreso. Y la reforma, definida como la táctica para alcanzar una eficiente distribución de la tierra y el progreso de los habitantes rurales, no se ha realizado ni en los espacios políticos ni en los económicos, por lo cual la posibilidad de consolidar una sociedad más democrática y equitativa seguirá encogiéndose. Las páginas de la historia seguirán abiertas a la espera de soluciones y estrategias capaces de llenar los vacíos dejados por la sociedad y el Estado en torno a la cuestión agraria.

Según Groppo, “la reforma agraria solo se justifica cuando hay una cuestión agraria. Y existe una cuestión agraria cuando las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales del campo son un impedimento para el desarrollo” [Groppo, 2002, 79]. En el caso colombiano, la reforma agraria no se concibió como un proyecto de Estado que comprometiera de manera estable y coordinada las instituciones oficiales, las organizaciones sociales, el sector privado y la sociedad civil y por el contrario se sustituyó por políticas sectoriales y programas de colonización dirigidos a apaciguar las demandas sociales y a modernizar el campo. Machado señala a su vez que,

las reformas agrarias no fueron el resultado de un proceso de cambio global en la sociedad y perecieron frente a las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el *statu quo* y las estructuras de poder en sociedades que estaban en tránsito hacia un desarrollo capitalista dependiente [Machado, 2002a, 43].

Las características de la reforma en Colombia no pueden explicarse por fuera de la historia y de la economía política; en ese sentido, conviene retomar los conceptos de Antonio García y hacer un breve recuento de los antecedentes históricos sobre los que se ha desarrollado ese proceso en Colombia. Eso, con



el fin de establecer las raíces del debate sobre la distribución de los recursos (especialmente la tierra) y reconocer las variables que han determinado el rumbo de la política de tierras y de la intervención en la sociedad rural.

Para Antonio García, la experiencia latinoamericana en reforma agraria plantea la necesidad de una inmediata transformación o decantación de esa experiencia en teoría social, puesto que “se continua operando con esquemas occidentales de reforma agraria, fundamentados en nociones tecnocráticas del cambio o en ideologías de las naciones industriales” [García 1972, 7]. Según él, los esquemas occidentales se basan en supuestos como el de que se ha superado el ciclo de la sociedad colonial y de las relaciones señoriales y el de que la estructura latifundista se ha reemplazado por una estructura abierta, integrada y de grandes espacios. Lo que implica la existencia de un mercado de tierras como mecanismo redistribuidor de recursos físicos y de un mercado de trabajo rural asignador de los ingresos agrícolas<sup>1</sup>.

Por esto, el autor considera indispensable elaborar una teoría científico-social que parta de la propia experiencia histórica, en la que se definan el contenido, la dirección y los alcances de una reforma agraria entendida como

operación estratégica de desarrollo económico y social de las naciones atrasadas y no solo como expresión agrarista del hambre campesina de tierras, como aspiración burguesa a una economía de mercado o como proyecto tecnocrático o populista de reemplazar, artificialmente y sin cambios estructurales, la sociedad tradicional latinoamericana por una sociedad industrial de modelo norteamericano o europeo [García 1972, 10].

La construcción de la teoría social conlleva la identificación y definición de los medios, las fuerzas y los objetivos estratégicos para llevar a cabo las transformaciones.

García considera que la profundidad de cualquier clase de reforma debe medirse en términos de la capacidad de modificar los diversos tipos de estructura latifundista mediante la redefinición de las relaciones de poder características de la sociedad tradicional, permitiendo la configuración de nuevas formas de desarrollo y de organización social. En este sentido, las reformas pueden clasificarse en tres categorías: estructurales, convencionales

---

1 Esto implica que la sociedad ha superado las relaciones de trabajo y de acumulación precapitalistas y se ha desplazado hacia la consolidación de estructuras productivas en las que el mercado cuenta con las condiciones institucionales para funcionar como asignador eficiente de los recursos.





o marginales<sup>2</sup>. El primer tipo de reforma es aquella que contempla la sustitución de las relaciones tradicionales de poder y de las normas institucionales que las preservan y proyectan. El segundo se refiere a la operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales por medio de los partidos que intentan cambiar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional. Finalmente, la reforma marginal es la que no apunta hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas, sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia las áreas periféricas y baldías<sup>3</sup>.

La reforma marginal, propia de la mayoría de países de América Latina, incluida por supuesto Colombia, ha tenido como objetivo la conservación del *statu quo*, a partir de medidas como la colonización de áreas periféricas, el mejoramiento de tierras, la parcelación marginal de latifundios, la expansión de la frontera agrícola y la operación dentro de las normas del mercado tradicional de tierras. Además, el hecho de que las reformas se hayan orientado hacia objetivos formales y limitados de cambio ha permitido consolidar una estructura agraria bimodal caracterizada por la concentración latifundista y la pulverización minifundista [García 1973, capítulo 3].

Según Antonio García, el minifundio es un producto o un componente funcional de la estructura latifundista; hay muchas personas con poca tierra porque hay pocas con mucha tierra. Advierte que estas formas de apropiación tienen una explicación histórica expresada en la permanencia de relaciones señoriales<sup>4</sup> heredadas de la sociedad colonial, en la que la estructura agraria latifundista constituye el sistema básico de dominación social apoyado en tres elementos: el monopolio señorial sobre la tierra agrícola, la ideología paternalista de la encomienda y el control hegemónico sobre los mecanismos de intercambio, poder y representatividad.

Estas estructuras –dice– son diversas y funcionan no solo como constelaciones sociales<sup>5</sup>, sino también como sistemas de economía y de poder articulados con la organización política del Estado, el sistema nacional de mercado y las es-

2 Véase García [1973].

3 Además de la clasificación que se ha expuesto y que Antonio García denomina tipología económica, el autor desarrolla topologías sociológicas, históricas y dialécticas.

4 La ideología señorial concebía la tierra como elemento de poder, atesoramiento y dominación social y fue determinante en la formación de las relaciones salariales y las formas de acumulación.

5 La constelación social se define como un sistema de economía en el que los latifundios se encuentran rodeados por minifundios que les proveen la mano de obra y el mercado de demanda de algunos productos.



estructuras de transferencia intersectorial de recursos financieros y tecnológicos [García 1973, 65].

La concentración y el uso inadecuado de los recursos productivos han profundizado la marginalidad campesina, forzando la migración del campo a las ciudades, el aumento del subempleo de la fuerza familiar de trabajo y el incremento de la pobreza rural [García, s.f.]. Por esto, la reforma, además de verse como una política o un instrumento de cambio rural, debe entenderse como, “un proceso estratégico, en cuanto supone y comprende tanto la actividad del Estado, como la movilización simultánea y conflictiva de las fuerzas sociales protagonistas del cambio estructural”. Este proceso estratégico debe comprender y valorar dinámicas históricas con el fin de modificar los diversos tipos de estructuras latifundistas mediante la alteración de las relaciones de poder y de las normas institucionales propias de dichas estructuras. Pero más importante, según García, es que la construcción de la teoría social, pensada desde América Latina, debe tener la capacidad de responder a tres grandes cuestiones: ¿qué se reforma?, ¿cómo se reforma?, ¿para qué se reforma?. Esto implica identificar los obstáculos estructurales, los medios políticos y los objetivos estratégicos de la reforma agraria.

Por último, el autor plantea que la reforma agraria no podrá resolver la problemática de marginalidad campesina sin articularse con una estrategia económica y social de desarrollo, que exprese los perfiles ideológicos y la voluntad de ser de cada pueblo [García 1973, 134].

El maestro Antonio García desarrolló las bases teóricas para la construcción de una teoría social en la que la reforma agraria se traduciría en un cambio estructural. Y planteó conceptos importantes como el de la constelación social, que permiten entender el entramado económico y social propio de la estructura latifundista. La revisión de la historia agraria a partir de los textos de Catherine LeGrand, Albert Berry, Groppo y Absalón Machado permite constatar el tipo de reforma marginal característico de la sociedad colombiana y la permanencia de una lógica patrimonial en la distribución de los recursos y del ingreso. La ausencia de consenso social y voluntad política, ha conllevado la pérdida de oportunidades históricas para realizar una reforma democrática e incluyente.

## 1.2. Las frustraciones del pasado

Absalón Machado divide la historia agraria colombiana en tres periodos: premodernidad, transición y modernidad. El primer periodo comprende el espacio de tiempo que va desde la Colonia hasta los años cuarenta del siglo



pasado. Se caracteriza por una cultura católico-conservadora de entorno rural, relaciones de producción precapitalistas en el campo, precario desarrollo institucional, informalidad en las relaciones comerciales, industria de alimentos de tipo artesanal, atraso tecnológico, sobrepoblación rural, pobreza, analfabetismo y mentalidad señorial en la inversión. El segundo periodo abarca las décadas del cuarenta y cincuenta, en lo que se conoce como La Violencia. El último empieza hacia mediados de los años sesenta y representa el cambio en las formas de acumulación y la transformación de las relaciones salariales [Machado 2003].

La periodización y caracterización hecha por Machado permite identificar en líneas generales el tipo de racionalidad económica de la sociedad y la estructura de relaciones políticas y sociales. Pero es indispensable profundizar en cada periodo. Catherine LeGrand [1988] hace un barrido histórico de las formas de apropiación de la tierra en Colombia, entre 1850 y 1950 y muestra los conflictos entre terratenientes y colonos por el control de los recursos. Según ella, el crecimiento económico en América Latina se explica en gran parte por el aumento de los mercados de exportación después de 1850 y es la respuesta a estas oportunidades por parte de los terratenientes y los colonos la que determina los conflictos por el control de los recursos productivos (tierra y trabajo).

La tendencia a la concentración de la propiedad rural, con un criterio de rentabilidad por encima del de productividad, desembocó en la configuración de una estructura latifundista-minifundista que terminó por estancar el desarrollo agrícola. Después de 1850, el desarrollo de la economía agrícola exportadora permitió la expansión de las posibilidades agrícolas hacia zonas de baldíos. Estos terrenos, sobre los que nadie reclamaba derechos de propiedad y que según las investigaciones de LeGrand representaban alrededor del 75% del territorio colombiano, fueron el motivo de disputa entre colonos y terratenientes. El gobierno decidió incentivar la colonización dándole tierra a quien la trabajase y pagando con baldíos los déficit presupuestales (por medio de bonos).

El movimiento de colonización de fines del siglo diecinueve y comienzos del veinte abrió a la producción muchas regiones incultas. Los colonos atendían casi todo el consumo interno y una parte del externo. Estas tierras debían pasar por un proceso largo y dispendioso de limpieza y adecuación al cultivo. Ante esto, los terratenientes esperaban a que los colonos pusieran a producir su tierra, para luego apropiarse de ella por medio de los bonos pagaderos en baldíos. Esta apropiación no se da únicamente sobre la tierra. Los terratenientes también se apropian del trabajo de los colonos haciéndoles firmar a éstos contratos de arrendamiento sobre sus propios terrenos, de modo que se constituyó lo que García denomina la constelación social. En



la mayoría de los casos, los terratenientes acudían a prácticas violentas para expropiar a los colonos.

Entre 1920 y 1930, la economía colombiana presenta un marcado crecimiento económico originado en amplias entradas de divisas procedentes, por un lado, de los préstamos extranjeros y, por otro, del aumento de las exportaciones de café. Esto generó un aumento en la demanda de mano de obra tanto rural para las plantaciones de café, como urbana para la ampliación de la red vial. Este aumento en la demanda de mano de obra abrió la posibilidad a los pobladores rurales de migrar hacia las ciudades en busca de mejores condiciones salariales.

El conflicto rural por la tierra, producto de la lucha entre terratenientes y colonos, mermó debido al desplazamiento de campesinos hacia las nuevas urbes industriales. Esta movilización, aunque derivó temporalmente en mejores condiciones de vida para los campesinos en las ciudades, no ocultó en éstos el hecho de ser usurpados de lo que por derecho consideraban suyo: la tierra. Las consecuencias sociales y psicológicas de este hecho se reflejaron en el comportamiento posterior a la depresión de 1930, cuando revive el apetito de lucha de los colonos por la tierra.

Las relaciones de poder determinaron la posesión de la tierra. Los terratenientes resultaron ser los vencedores de la contienda y, como en casi todos los países de Latinoamérica, las élites terminaron por imponer sus intereses. El patrón de expansión de la frontera agrícola, comenzando con el asentamiento de colonos y culminando en la consolidación de grandes propietarios, no fue democrático. Generalmente, la privatización de las tierras públicas conllevó la formación de grandes propiedades [LeGrand 1984a, 41], cuya fuerza de trabajo provenía principalmente de colonos expropiados convertidos en arrendatarios.

En suma, el crecimiento económico de Colombia, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo veinte se realizó en gran parte a través de la incorporación de los terrenos baldíos en la economía nacional:

La competencia entre campesinos y grandes propietarios por el control de la tierra y el trabajo fue un problema fundamental en el proceso de expansión de la frontera. En casi todos los países, los colonos, al abrir nuevas tierras, podían gozar de sus derechos durante diez o máximo treinta años. Después, invariablemente, aparecían en la escena grandes hacendados y especuladores en tierra que, durante los años comprendidos entre 1850 y 1930, lograron desposeer a los colonos de sus fincas [LeGrand 1984b, 150].

El intento por reconstruir la historia agraria colombiana, mostrando las condiciones estructurales y coyunturales características de cada tentativa de



reforma agraria, hace parte del trabajo investigativo del profesor Albert Berry. Él afirma que si alguno de los esfuerzos por reformar la dicha estructura hubiera logrado “mejorar la distribución de la propiedad de la tierra por tamaños o clarificado los derechos a la tierra en forma positiva, la desdichada situación actual de Colombia habría sido bastante diferente” [Berry 2002, 24].

Para Berry, la explicación histórica debe fundamentarse en algunos conceptos sobre el significado, la amplitud y el tipo de reforma necesaria de acuerdo con las condiciones estructurales de cada país. Las posibles trayectorias que siga la reforma dependerán de la economía del sistema agrario, los problemas administrativos y la política. Las reformas eficaces se caracterizan por su rapidez y por el establecimiento de un tope a la tenencia de la tierra. En el caso específico colombiano, en el que no existe escasez de tierra, las reformas debieron dirigirse hacia la escogencia de beneficiarios bajo la veeduría del Estado, con el fin de manejar la frontera agrícola en el intento por reducir las presiones sociales y alcanzar una estructura agraria satisfactoria. La época de la Independencia se caracterizó por el favorecimiento sistemático que hizo el Estado a los grandes poseedores y por las disputas en torno a los recursos productivos, entre grandes y pequeños propietarios.

Hasta comienzos del siglo veinte las leyes tuvieron pocos efectos sobre la equidad y los poderosos a menudo se salieron con la suya. El crecimiento económico de las décadas del veinte y el treinta dio paso a la conformación del primer y más serio intento de reforma agraria en Colombia a mediados de los años treinta. El único cuyo efecto pudo haber tenido gran impacto en la posterior evolución de la economía y la sociedad [Berry 2002, 28]. En este periodo, los campesinos desataron una contraofensiva en busca de su derecho a la tierra,

se esgrimieron en Colombia todos los elementos a favor de ayudar y defender a los pequeños colonos<sup>6</sup> y se adoptaron diversos enfoques para enfrentar los

---

6 El problema agrario en la sociedad premoderna se asociaba la integración de la producción al mercado nacional, lo que significaba que los cambios orientados hacia la industrialización debían estar respaldados por el sector agrícola a través de modificaciones en la estructura agraria. El proceso de industrialización implicaba la ampliación del mercado interno, el aumento en la demanda laboral y el incremento de la demanda de productos agrícolas por parte de los trabajadores urbanos. Esto chocaba con la estructura de la hacienda puesto que la mano de obra estaba atada a ella, existía un monopolio comercial por parte de los terratenientes y la creciente demanda de productos agrícolas no encontraba respuesta en la oferta, de modo que se ocasionaban aumentos en los precios. La burguesía no estaba dispuesta a cubrir los costos de una estructura agraria incapaz de adaptarse a las exigencias del cambio económico, por lo cual exigía una distribución más equitativa de la tierra que permitiera aumentar los niveles de productividad y romper con las relaciones precapitalistas de trabajo, a fin de que la movilización laboral fuera determinada por los salarios. Al respecto, véase Bejarano [1976].



dos problemas que percibían los responsables de la política: el conflicto y la violencia ligados a las reclamaciones enfrentadas en las zonas de frontera y la inadecuada producción agrícola [Berry 2002, 31].

La balanza, inclinada a favor de los pequeños propietarios, volvió a favorecer a los terratenientes con la ley 200 de 1936. El fracaso para resolver el problema de la tierra cuando parecía haber una posibilidad contribuyó notablemente a la violencia. “Cualesquiera que fueran las posibilidades *ex ante* de una reforma productiva en los años treinta, la historia tomó un curso diferente y las décadas siguientes vieron la feroz violencia por la que el país se hizo notorio” [Berry 2002, 36].

La nostalgia se encargará de recordar aquellas oportunidades dadas por la historia para el cambio social. Absalón Machado considera que la ley 135 de 1961 llegó en el límite del periodo más indicado para hacer el cambio estructural.

El problema de tierras y el problema agrario debería haberse resuelto, o empezar a resolverse de manera definitiva, en la fase de transición de la premodernidad a la modernidad y la modernización; de manera aproximada en el periodo de 1945 a 1960 cuando se pudo romper el esquema tradicional de la hacienda precapitalista y se avanzó hacia la secularización de la sociedad, hacia el desarrollo del capitalismo en el campo y empezaron a entronizarse la ciencia y la tecnología como factores claves para la producción; periodo en el cual se resquebrajó además la mentalidad católico-conservadora del entorno rural [Machado 2002a, 41].

La ley 135 de 1961 se dio en un momento de la historia en el que tomaban fuerza las reformas de carácter estructural en América Latina: las décadas del sesenta y setenta, cuando el Estado desempeñaba un rol central; se pensaba que si las entidades gubernamentales no intervenían y dirigían los procesos, era imposible impulsar cambios. “También era la época de la Guerra Fría, cuando las ideologías capitalista y marxista se disputaban el dominio de las naciones y se enfrentaban como modelos para el mejoramiento de las condiciones de la vida de los pueblos” [Machado 1997].

En América Latina, con excepción de unos cuantos países, se dieron reformas marginales impulsadas desde afuera<sup>7</sup> (por los intereses de países como Estados Unidos) y dirigidas a apaciguar las protestas de la población

7 Tras la victoria castrista se efectuó una alianza entre el pensamiento marxista-leninista y la revuelta del campesinado de Latinoamérica. De allí en adelante la reforma Agraria pasó a ser una propuesta de desarrollo con cambio estructural, dirigida a articular la agricultura con la industria. A la par con esta propuesta existía la de la modernización tecnológica estimulada por políticas públicas eficaces. El temor de que el ejemplo cubano se expandiera por los otros países es la raíz



rural. Mientras, en Asia y en Europa fueron el producto de dinámicas endógenas dirigidas a reforzar la industrialización y modernización, con la idea de que equidad, democracia y equilibrio social eran elementos fundamentales para un desarrollo más dinámico y un crecimiento más rápido.

Absalón Machado considera que las reformas en Colombia fueron poco creativas para el desarrollo de la economía agrícola, pues no solo desperdiciaron la oportunidad de crear fuentes alternativas de ingreso para los campesinos mediante articulaciones extraprediales, sino que además descuidaron el ordenamiento territorial de la población para evitar su desbordamiento desordenado hacia las fronteras [Machado 1997]. Berry cree que el intento de la ley 135 no alivió la crisis del país agrario, que la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) se parecía más a la idea de proporcionar un paliativo que una reestructuración y mucho de lo que se hizo fue mal ejecutado. Manuel Ramos [2002] señala, por su parte, que al igual que en 1936, la clase dirigente buscaba la manera de producir una calculada y limitada variación y adecuación en la estructura agraria, a la vez que mantenía el *statu quo*. Según afirma, lo que estaba implícito era un plan de economía urbana, que de alguna manera buscaba frenar a un campesinado curtido y desconfiado, recurriendo a la hábil maniobra de otro pacto político [Ramos 2002, 116].

Para Ramos, la ley 135 de 1961,

fue el producto de la transacción de una alianza de clases, no dispuesta a hacer mayores concesiones y es por ello que los mecanismos legales que se previeron desde un principio, en especial para la adquisición de tierras, la expropiación y la extinción de dominio, además de ser demorados, tendenciosamente redactados y meticulosamente concebidos, apenas afectaron la gran propiedad y mucho menos las tierras de las regiones donde se hallaba la agricultura comercial [Ramos 2002, 116].

La década de los setenta estuvo marcada por el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que contó con algún apoyo político y tuvo poca efectividad. El Estado, con el apoyo de la banca internacional, implementó el DRI a partir de 1977, que terminó convirtiéndose en un fondo de cofinanciación a comienzos de los noventa. “El error de este programa –dice Machado– fue suponer que podía superarse la situación de los campesinos y pequeños productores sin el acceso a los factores productivos, en especial la tierra” [Machado

---

<sup>☞</sup> del estímulo dado por Estados Unidos a los programas de reforma agraria en América Latina. Lo hizo a partir del programa de la Alianza para el Progreso, con el que se propuso afectar a los grandes propietarios de tierra para poder disminuir las tensiones agrarias y evitar que las sublevaciones populares fueran el inicio de movimientos de mayor amplitud [tomado de Groppo 2002].



2002a, 41]. Para Berry, esta fase de la política campesina colombiana fue un rechazo de la reforma agraria clásica, entendida como un proceso que modifica la estructura agraria y el acceso a la tierra, a favor de un intento de elevar la productividad de las pequeñas fincas existentes, lo que dificultó su impacto positivo en el desarrollo.

En la década del ochenta surgieron innovaciones estructurales en los mercados y transformaciones en la dinámica de acumulación en el ámbito mundial. Las políticas agrarias y la reforma agraria pasan a un segundo plano, mientras la atención se centra en políticas de ajuste macroeconómico encaminadas a la internacionalización y globalización de las economías, en busca de la eficiencia y el crecimiento económico. El esquema neoliberal da prioridad al mercado en la asignación de recursos y reduce el papel del Estado. Las políticas de desarrollo rural desaparecen y se sustituyen por programas de atención a los más pobres (programas de focalización).

La reforma agraria redistributiva apoyada en el poder del Estado pierde validez y la adquieren proyectos de mercado de tierras, avalados y asistidos por entidades como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que patrocinaron una serie de estudios globales y de caso<sup>8</sup> sobre el tema. El mercado asistido de tierras se presenta como alternativa para acceder a la propiedad rural por parte de los campesinos sin tierra, con la presencia de subsidios del Estado y dentro de un esquema de aceptación de proyectos productivos.

Berry señala que ya es demasiado tarde para una reestructuración del agro que aporte beneficios tan grandes como los que aportaron las reformas exitosas de Asia o como los que se habrían conseguido con una reforma importante en la Colombia de los años treinta. Pero afirma que la actual situación es tan crítica, que es valiosa cualquier medida que pueda reducir la pobreza rural, la tensión y la violencia [Berry 2002].

### 1.3. Los debates más recientes

El debate sobre la reforma agraria en Colombia ha girado en torno a la distribución de los recursos, en especial, la tierra. Para Fajardo, alrededor del tema de la distribución de la tierra se han configurado dos posiciones básicas: la primera, con distintos matices, argumenta que la tierra ha perdido

8 Entre los estudios patrocinados por estas dos entidades están BID [1998], Deininger y otros [1998] Binswanger y otros [1995], CECA-FAO [1994], entre otros.





importancia como factor productivo y que el acceso a la misma no genera poder económico ni político (redistribución es igual a pobres con tierra). La segunda aboga por una distribución equitativa del recurso, sin desconocer el significado estratégico que tienen para el desarrollo en general, en particular el del campo, la democratización del acceso a los demás recursos para la producción como la tecnología y el crédito, el acceso a los mercados, la capacidad de agregar valor en la finca y en la localidad a los bienes de origen agropecuario, el equilibrio campo-ciudad en la distribución de los beneficios del desarrollo y la construcción de una institucionalidad democrática [Fajardo 2002a, 21-22].

Absalón Machado encuentra que las propuestas actuales de reforma agraria pueden clasificarse en cuatro grupos: el que trata la reforma agraria redistributiva como una reivindicación histórica y de búsqueda de equidad y transformación de poderes (de tipo estructuralista); el que aboga por un mercado de tierras que opere libremente (al estilo neoliberal); el que plantea la necesidad de dotar de capacidades a los actores sociales y fortalecer los derechos de propiedad (dentro de las corrientes del institucionalismo y el neoinstitucionalismo); y finalmente el grupo que desarrolla la noción de reforma rural (de corte neoestructuralista) [Machado 2002a, 47-49].

Para efectos de una exposición más clara se opta por la clasificación de Fajardo, al tiempo que se usan algunas de las características propuestas por Machado. Con una salvedad: este artículo no aborda toda la literatura sobre reforma agraria en Colombia y el intento por clasificar los diagnósticos y las propuestas de los autores puede reducir el alcance de las hipótesis de algunos de ellos.

## 2. REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE

Según se mostró en el análisis de la historia y en las topologías propuestas por Antonio García, las consideraciones iniciales de la reforma agraria se centran en el papel del Estado y en el de los habitantes rurales para producir cambios estructurales. Con el triunfo del capitalismo, las teorías de mercado toman fuerza y los enfoques institucionalistas y de desarrollo de sociedades del conocimiento se ponen a la vanguardia de la construcción de estrategias para el campo.

La disputa por la asignación de los recursos es el elemento principal del debate. Si debe ser el Estado el encargado de resolver los problemas de inequidad y descontento social, o es el mercado el que redistribuye. Detrás de esto están el interés de los latifundistas por mantener el *statu quo* y el de



los gobernantes por mejorar los indicadores de crecimiento económico y disminuir la conflictividad social.

El estado del arte se divide en dos partes. La primera se refiere a los diagnósticos y las propuestas de los redistribucionistas y la segunda, a los desarrollos a partir del mercado y el institucionalismo.

## 2.1. Los redistribucionistas

Los académicos que propugnan por la redistribución de la tierra y la reasignación de los recursos productivos consideran que la equidad y la construcción de sociedades democráticas son elementos fundamentales para el desarrollo y el crecimiento. Y sus avances investigativos se han desplazado desde la reforma estructural revolucionaria hasta la reforma rural, adaptando las teorías al contexto nacional e internacional y a la realidad del sector rural. Jairo Sánchez Acosta, Tomás León Sicard, Jaime Forero Álvarez, Elcy Corrales Roa, Héctor Mondragón, Mauricio Romero, Carlos Salgado, Jesús Antonio Bejarano, Ruth Suárez, Alfredo Molano, Alejandro Reyes, Absalón Machado, Darío Fajardo, Gabriel Martínez, Clemencia Gómez y Plinio Sampaio entre otros, son autores que se inscriben en esta postura.

La sección se divide en dos partes: la primera contiene el diagnóstico dado por los académicos en términos de la reforma agraria e incluye un breve recuento estadístico de la tendencia hacia la concentración de la tierra. La segunda parte intenta mostrar las ideas centrales y los principales exponentes de la reforma rural como nuevo concepto y alternativa para el progreso de los habitantes rurales, la reducción de la pobreza y el crecimiento en el campo.

### *2.1.1. Desde la redistribución marxista-leninista hasta la reforma rural*

El análisis de la redistribución no se puede hacer únicamente desde la perspectiva propia de los años sesenta y setenta, cuando se abogaba por la redistribución de la tierra dentro de concepciones ideológicas y revolucionarias. Ahora, las condiciones internacionales y el dominio del capitalismo y de las teorías de mercado invitan a pensar de nuevo la reforma articulando algunos elementos propios del mercado y del desarrollo institucional, pero sin desconocer que lo fundamental es la asignación equitativa de los recursos productivos.

El “problema de la tierra”, que alimentó la vida política y social de América Latina durante tantas décadas, hoy asoma nuevamente como tema de



debate. Las viejas banderas que dieron lugar a las reformas agrarias de la región siguen allí, como si el tiempo no les hubiera hecho mella: pobreza rural, éxodo hacia las ciudades, estancamiento de la producción agropecuaria e inequidad social [Dam 1999, 1].

A las viejas consideraciones sobre la cuestión agraria se agregan el deterioro de los recursos naturales, el desplazamiento y el conflicto armado que azotan a la población rural.

Al iniciarse el nuevo milenio, Colombia se encuentra sumida en un vasto conflicto que hunde sus raíces en viejos problemas no resueltos; uno de los más relevantes, posiblemente tiene que ver con las relaciones económicas, políticas y sociales derivadas de la gran concentración de la propiedad de la tierra [Fajardo 2002a, 21].

Los discursos sobre el desarrollo económico y el desempleo se relacionan directamente con el tema de la paz. Sin embargo, se insiste en resolver el conflicto del país mediante las armas y la solución política solo se queda en el plano del discurso. Los problemas estructurales y las consideraciones de lo rural como parte indispensable del desarrollo y el cambio social pasan a un segundo plano, tras la idea de que el sector agrario debe responder a las demandas de los demás sectores, pero no al contrario. Quedan olvidados conceptos como la demanda recíproca, los encadenamientos hacia delante y hacia atrás, la importancia de lo rural en la estabilidad social y política de la nación y la noción del campesinado como sujeto social y parte esencial de la conformación del Estado. “En cuanto a la paz –señala el documento de PNUD y FAO– hace mucho se sabe que el problema no es de armas. En Colombia, la violencia es inseparable del problema de la tierra, de los poderes y la cultura que ella engendra y de las migraciones de campesinos [PNUD-FAO 1993, 9].

Para Machado, Colombia ha fracasado en los intentos por realizar una reforma agraria redistributiva [Machado 2002a, 41]. Históricamente, y como se había anotado con anterioridad, según él, las reformas agrarias no fueron el resultado de un cambio global en la sociedad y operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas [Machado 2002a, 43]. El Estado y la sociedad fallaron en su visión sobre un ordenamiento adecuado en el acceso y uso de los recursos para el desarrollo, lo que produjo que en Colombia, al igual que en toda América Latina, la fragmentación de la propiedad consolidara el minifundio y la gran dispersión de la producción, “sin que el Estado acudiera de una manera sistemática y coherente con la infraestructura y servicios necesarios para que las unidades familiares pudieran acumular y mejorar sus niveles de vida” [Machado 2002a, 42].



Hoy, la reforma se enmarca en un contexto nacional e internacional diferente y ha evolucionado desde la construcción teórica. Según Machado, se debe transitar de la reforma redistributiva a la reforma rural, lo que abre paso a las consideraciones sobre la participación de los actores y el tipo de estructura necesaria para el desarrollo, pues se revisarían los efectos del mercado de tierras y la pertinencia de la repartición de la tierra en pequeñas propiedades.

Por esto, la reforma agraria debe transitar hacia la integración del Estado, la sociedad civil, el sector privado y el mercado, si se tiene en cuenta que la reforma hoy se debe construir en otro contexto, en el que influyen varios factores: el avance del capitalismo en el campo, la penetración de la globalización en la sociedad y la economía, el cambio en los patrones de consumo, el traslado de los núcleos de poder del sistema agroalimentario hacia los sectores agroindustriales, financieros y comerciales, el ingreso de nuevos agentes, el agotamiento de la frontera agrícola, la potrerización del campo, el acelerado deterioro de los recursos naturales, el aumento de la pobreza, la agudización de los desplazamientos forzados, los altos índices de concentración, las nuevas concepciones de lo rural (nueva ruralidad y multifuncionalidad del campo), la conciencia pública de la necesidad de un cambio institucional, la desestabilización política y la involución en el sistema de relaciones sociales y en las consideraciones sobre los derechos de propiedad como resultado de la violencia [Véase Machado 2000 y 2002a].

Los redistribucionistas consideran que la violencia, el desplazamiento forzado y la pobreza rural no pueden explicarse ni solucionarse sin tratar temas como la concentración territorial y la democratización de los recursos productivos, incluida la tierra. Además, encuentran que el problema agrario, aunque puede tener variaciones de acuerdo con condiciones nacionales e internacionales, sigue definiéndose por la desigualdad en la distribución de la tierra y los recursos productivos.

Al respecto, Darío Fajardo muestra que, según información de la FAO, únicamente el 3,6% de la tierra total puede incluirse dentro de los suelos mecanizables y que, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), en Colombia existen alrededor de 14 millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin aproximadamente 5 millones. En cambio, para ganadería son aptas alrededor de 19 millones de hectáreas y sin embargo se utilizan cerca de 40 millones, de las cuales sólo 5 millones tienen pastos mejorados, mientras que el resto (35) se explotan de manera extensiva [Fajardo 2002c, 14].

El cuadro que se presenta a continuación permite observar la tendencia hacia la concentración del territorio y el uso inadecuado del suelo. Según

este registro, las unidades más pequeñas (menores de 5 hectáreas) que constituyen el 50,2% de las fincas y que al mismo tiempo controlan solamente el 3,7 % de la tierra, destinan el 32,8% de su superficie a usos agrícolas, en tanto que las unidades mayores de 200 hectáreas, que corresponden al 2,2% de las fincas y controlan el 43,1% de la tierra y utilizan tan solo el 1,7% de su superficie para la producción agrícola.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS FINCAS, SU SUPERFICIE Y SU USO AGRÍCOLA SEGÚN TAMAÑO

	% fincas		% de tierra		% uso agrícola	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Muy pequeño (0 a 5 há)	46,8	50,2	3,2	3,7	38,6	32,8
Pequeño (5 a 20 há)	27,5	27,8	9,9	10,9	22,9	19,8
Medio bajo (20 a 50 há)	12,8	11,8	13,8	14,0	12,7	11,2
Medio alto (50 a 200 há)	10,2	8,0	33,9	28,2	6,9	7,3
Grande (+ de 200 há)	2,8	2,2	39,9	43,1	2,5	1,7

Fuente: tomado de Mondragón [2002].

Dicen los investigadores del proyecto “Viabilidad y reconstrucción del sector rural colombiano. Algunas bases para una propuesta para el desarrollo y la convivencia pacífica”<sup>9</sup> que las cifras de concentración de la propiedad y uso inadecuado del suelo sugieren la existencia de dos tipos de problemas: en primer lugar, la persistencia del patrón concentrador, contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad. En segundo lugar, el uso del suelo está caracterizado por la predominancia de los aprovechamientos extensivos, fundamentalmente ganaderos, en detrimento, aparentemente, de la agricultura; las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería, principalmente extensiva, el 72,3% de su superficie y en ellas se localiza el 42,1% de las tierras ganaderas.

9 Uno de los resultados de este proyecto es un conjunto de 10 cuadernos llamado *Colección Tierra y Justicia* [2002], publicada por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). También se produjo un resumen de las investigaciones cuyo título es *El campesinado en la economía y la sociedad colombiana 1990 - 2002*. Los investigadores son Darío Fajardo Montaña, Jairo Sánchez Acosta y Tomás León Sicard, del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia; Jaime Forero Álvarez y Elcy Corrales Roa, del Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Universidad Javeriana; Héctor Mondragón, asesor del Consejo Nacional Campesino (CNC); Mauricio Romero del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional y Carlos Salgado, de ILSA.



La característica básica del periodo comprendido entre 1984 y 1996, dice Machado, es

el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria [Machado 1998, 55-56].

Según Ossa, Candelo y Mera [2000, 5] “la distribución de la propiedad privada rural en Colombia es desigual y los análisis estadísticos señalan que en las últimas décadas la concentración de la propiedad se ha acentuado”. Afirman que las intervenciones del Estado a través de programas de reforma agraria no han conseguido una distribución más equitativa de la tierra y que la reforma agraria es necesaria para “detener los conflictos sociales que conllevan altos costos y por ser una solución a los graves problemas de pobreza y desempleo en los países en desarrollo” [Ossa, Candelo, Mera 2000, 22]. Estos autores aclaran que el efecto de la reforma puede ser limitado y hasta regresivo si no existe, un marco de políticas que soporte la transformación, y el compromiso del gobierno a lo largo de todo el proceso.

Darío Fajardo [2002a] nutre el análisis con una perspectiva antropológica. Expone los cambios en el ámbito territorial y la dinámica económica, así como los procesos de violencia y desplazamiento generados a partir de estas transformaciones. El autor reúne una serie de factores estructurales ligados al proceso de apropiación del territorio, entre los que se encuentran la tendencia sostenida de la concentración de la propiedad, el desplazamiento forzado y la generación de una población excedentaria que no encuentra condiciones favorables de articulación ni en los mercados urbanos ni en los rurales. Las consecuencias de estos fenómenos son el desempleo, el aumento de la informalidad, la colonización y el narcotráfico. A esto se une la crisis semipermanente de la agricultura, el efecto de las drogas ilícitas y las consecuencias de una apertura económica de choque.

El diagnóstico de Fajardo se liga a la consideración del campo y la agricultura como factores estratégicos en la reorganización de la economía nacional<sup>10</sup>. En este sentido, el autor intenta mostrar el efecto de los problemas

10 Al respecto, Machado plantea que la reforma, más allá de ser un problema de tierras, es una cuestión propia del desarrollo. Dice que alrededor de ella lo que se juega es la posibilidad de elevar los niveles de vida, reducir la pobreza y articular casi la tercera parte de la población al crecimiento económico en condiciones aceptables y no en las marginales que han predominado hasta el momento.



estructurales sobre el desarrollo, la competitividad, el narcotráfico y la política productiva. Afirma que,

la conformación de modalidades de organización de la producción y la comercialización no satisfacen las necesidades del desarrollo del país, en términos de volúmenes, precios y calidades, y muestran una pérdida creciente de rentabilidad, en todo lo cual incide la distribución del ingreso. En este cuadro interviene un patrón de creciente concentración de la propiedad territorial, el cual encarece la producción, desarraiga las poblaciones rurales y empuja la ampliación de la frontera agrícola hacia ecosistemas frágiles, implantando técnicas de producción insostenibles, dentro de las cuales se incluyen los cultivos ilícitos. Finalmente, ocurre una convergencia entre las tendencias dominantes del capital nacional vinculado al campo y capitales transnacionales, que le resta viabilidad a la vida rural y a la agricultura, lo cual profundiza la crisis estructural del país [Fajardo 2002a, 161 y 2002b, 16].

En suma, la concentración de la propiedad y el conflicto armado han conducido a la relocalización de inversiones y al traslado obligado de la población hacia ámbitos diferentes de los rurales, pero sin mejorar las condiciones de ingreso.

Fajardo habla del latifundio utilizando el concepto de la constelación social de Antonio García. Dicho concepto permite explicar el aumento de la gran propiedad y la microfundización del territorio agrícola alrededor de ella como el resultado de la existencia de una estructura latifundista. Esto implica que la tierra no ha perdido importancia como factor productivo y que el acceso a la misma genera poder económico y político, tal y como muestra la imparable tendencia hacia la concentración de la propiedad. Además, el significado eminentemente político de la propiedad le ha conferido profundos componentes ideológicos que dificultan la discusión sobre la reforma agraria [Fajardo 2002b, 31]. Dice el autor que la reforma debe retornar a los conceptos de ordenamiento territorial<sup>11</sup> y considerar nuevas propuestas, como la de reforma rural.

A los análisis de Machado y Fajardo se unen los de varios autores que han intentado explicar la dinámica de apropiación de la tierra y el efecto sobre la economía y la sociedad. Los trabajos de Mondragón [1999, 2000, 2002a] y Reyes [1993] examinan la incidencia de la violencia en el proceso de

---

11 Según Fajardo, el desorden característico de la ocupación del territorio nacional fue el resultado de ausencias del Estado, de vacíos en la jerarquización de los componentes del espacio nacional, de la carencia de políticas y orientaciones para el poblamiento, la formación de los asentamientos humanos y el acceso a la tierra. El resultado, como ya se dijo, ha sido el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza y el surgimiento de condiciones que cuestionan el modelo de desarrollo vigente [Fajardo 2002a, 40].



apropiación de la tierra y el conflicto por el control territorial. En tanto, los trabajos de Clemencia Gómez [1993], Carlos Lleras [1993], Paolo Groppo [2002] y Plinio Sampaio [1993a, 1993b] contribuyen al análisis de los factores políticos asociados a la transferencia de poder y al carácter de la reforma, es decir, a la voluntad política que está detrás de la construcción de los cambios en el sector agropecuario<sup>12</sup>.

Dice Mondragón que mediante la violencia se ha dado una relativización, resultado de fenómenos económicos y políticos como la expansión de grupos paramilitares, la economía del narcotráfico y la reducción del área sembrada por efectos de la apertura. Las áreas ganaderas de gran propiedad tienden a ser expulsoras de población y escenarios de conflictos agrarios y de la presencia de paramilitares y guerrilleros.

El trinomio ganaderos-gamonales-grandes narcotraficantes es, en la actualidad, el polo de concentración de la contrarreforma agraria que ocurre en Colombia. Los esquemas de colonización en nuestro país se sostienen bajo la espontaneidad, debido a factores expulsivos de la población: violencia política y presión por la tierra, y a la falta casi absoluta de presencia del Estado [Mondragón 2000, 13].

El minifundio es la otra cara de la moneda de la gran propiedad. Los grandes proyectos, entre ellos los de plantaciones de palma africana, las empresas forestales (muchas veces destructoras de los ecosistemas), los petroleros, los mineros y los megaproyectos viales y de servicios públicos, considerados fundamentales, han ido en contra de los campesinos, los indígenas y las comunidades negras [Mondragón 2000, 15]. A lo que se agrega la dinámica expulsora de población de los minifundios como resultado de la violencia y de la falta de oportunidades económicas.

La inestabilidad social se mantendrá mientras el modelo de desarrollo excluya a los pequeños productores y no considere su papel estratégico. Según Mondragón:

el campesinado puede abrir una vía alterna de desarrollo económico y social si cuenta con el apoyo de programas masivos que lo doten de medios de producción adecuados y le permitan tanto consolidar la economía campesina y la cultura propia, como desarrollar formas asociativas propias e iniciativas empresariales como granjero y cooperativista [Mondragón 2000, 16].

12 El PNUD, el Incora y la FAO reunieron en 1993 a varios de los estudiosos más reconocidos del sector agropecuario en Colombia, entre ellos, Reyes, Gómez, Sampaio y Lleras. Su propósito fue recordar que el desarrollo económico, la democracia y la convivencia pacífica son consustanciales a la solución de los problemas agrarios.





Alejandro Reyes aborda el problema agrario desde una perspectiva sociológica. Evalúa los efectos de la violencia sobre la concentración de la propiedad y muestra los nuevos espacios de reproducción y supervivencia que surgen como resultado de los procesos de colonización y expulsión de la población. Considera, además, que la dinámica de los conflictos sociales puede explicarse a partir de las formas históricas de apropiación de la tierra y de las modalidades de subordinación y resistencia del campesinado a tales procesos.

Para Reyes, el fenómeno más notable de los conflictos agrarios en los últimos años es la rigidez e inoperancia de los marcos institucionales creados para darles solución. Con respecto al sector campesino plantea que, “el cierre de las vías gremiales de organización y la represión sistemática de sus actividades han facilitado el desdoblamiento de la energía colectiva hacia la salida de los movimientos guerrilleros” [Reyes 1993, 240]. En relación con el sector terrateniente tradicional y el neolatifundio de los frentes de colonización afirma que: “se está produciendo un relevo de capas propietarias de la tierra, a favor de los compradores que tengan capacidad de crear sistemas privados de protección<sup>13</sup> y disuasión de los posibles adversarios” [Reyes 1993, 240].

Dice Reyes que, como resultado de esa desinstitucionalización de las formas de lucha social,

En el país se adelantan simultáneamente una contrarreforma agraria desde arriba, tendiente a concentrar la propiedad rural en algunas áreas del conflicto [...] y desde abajo, una extensión del dominio guerrillero, que significa para los terratenientes la subordinación a la nueva estructura de poder real que los cobija, y en la cual tienen que contribuir a la financiación del grupo guerrillero mediante la extorsión y ocasionalmente la parcelación de sus propiedades en beneficio de los colonos [Reyes 1993, 240].

En suma, la aparición de grupos armados al margen de la ley ocasiona desplazamientos forzados y genera un nuevo tipo de reordenamiento territorial en el que la “la violencia de uno y otro lado es la expresión del deterioro de los sistemas de acción y no, como equivocadamente se plantea, del deterioro de las instituciones” [Reyes 1993, 240].

Ante este panorama, Reyes plantea la necesidad de democratizar la distribución de tierras, de transferir tecnología, de garantizar crédito oportuno y barato, de regular precios y compras y de proveer los servicios públicos y

13 Según Alejandro Reyes (1993, 240), esta estrategia de protección se ve estimulada por el apoyo activo o permisivo de las fuerzas armadas, “que vienen predicando desde hace años la tesis del general Carlos Camacho Leyva sobre la ‘autodefensa’ de las gentes de bien”.

sociales básicos. Esto implica que el Estado agencie las políticas de desarrollo agrario en las zonas deprimidas y desarticuladas socialmente y que participe como facilitador en las zonas más desarrolladas. También, que se amplíe sustancialmente la participación popular en procesos distributivos y se eliminen las rentas institucionales que surgen de la injerencia de los gremios en la construcción de la política pública para el sector agropecuario.

Como se dijo antes, el análisis de la apropiación de la tierra no solo se hace desde la perspectiva de la violencia y de las derivaciones del conflicto. La academia también trata el efecto de los factores políticos asociados a la transferencia de poder y al carácter de la reforma.

En Colombia, las reformas agrarias se pueden ubicar en la tipología de reformas marginales (como las clasifica Antonio García), es decir, ligadas a la necesidad de apaciguar las demandas sociales y concretadas en la repartición de tierras de baja calidad o en la ampliación de la frontera agrícola.

Para Plinio Sampaio, la participación del Estado en la definición de una política de desarrollo que incluya el mejoramiento del nivel de vida de la población rural es fundamental en la búsqueda de la equidad y el crecimiento. Según afirma, la reforma carece de sentido si no implica la transferencia de poder de un sector a otro, pues existen relaciones muy estrechas entre la estabilidad, la fortaleza de la democracia y el dinamismo del capitalismo. “Las sociedades que han logrado convertirse en naciones industriales y en democracias estables –dice Sampaio– son aquellas que resolvieron el problema agrario” [Sampaio 1993, 28]. Y agrega que la reforma agraria es la intervención deliberada del Estado para redistribuir tierra y riqueza y que la participación de la sociedad a través de la academia y los líderes campesinos es fundamental para el éxito de las transformaciones.

En la misma línea de trabajo, Carlos Lleras Restrepo señala que la redistribución del poder económico político y social es necesaria para construir una sociedad igualitaria y democrática: “El objetivo final de la reforma agraria es justamente el cambio social, entendido como un mejoramiento del nivel de vida rural y un mayor acceso a todos los beneficios de la vida moderna” [Lleras 1993, 168]. Los hombres sin tierra y la tierra sin hombres, dice Lleras, son el resultado de las fallas en la planeación del desarrollo y un obstáculo para el incremento productivo.

Clemencia Gómez, desde una perspectiva histórica y sociológica, habla del carácter antiinsurreccional de las reformas agrarias, al referirse a las leyes de 1936, 1961 y 1988; argumenta que la ausencia de voluntad política en la búsqueda de cambios sociales, plasmada en reformas marginales, sin planeación ni organización, ha conducido a que no se mejore sustancialmente



la situación del campesino. Los asentamientos campesinos han aumentado en población, producción y superficie sin que haya mejorado el nivel de vida.

Además, indica la autora que seguirán creándose alianzas entre los industriales y los terratenientes en torno a la tierra mientras la tierra se mantenga como símbolo de poder y como medio para proteger al capital de la inflación. Y mientras se persista en prácticas burocráticas y clientelistas al definir zonas de reforma (por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora) y en la capacitación campesina,

Gómez afirma que la reforma agraria se ha cargado con muchos objetivos, lo que ha originado incongruencias en el desarrollo de las políticas. Además, expone que “la redistribución de las tierras puede desactivar las causas objetivas de la violencia pero no resolver el problema de fondo: el desarrollo del campo, que está intrínsecamente relacionado con la problemática guerrillera” [Gómez 1993, 158].

Por lo anterior, la autora propone acciones concretas de política agraria. En primer lugar, darle movilidad a los factores productivos y transformar las condiciones de vida de la población campesina (requisito indispensable para el desarrollo de una verdadera democracia). En segundo lugar, que se cuente con la expresión política del campesinado y con su inserción definitiva en la vida local. Eso significa que se verá el problema del campo desde el campo. En tercer lugar, regionalizar las tareas institucionales y profundizar la descentralización. Por último, no se debe olvidar el tema de la educación y del acceso a servicios sociales, lo que implica la intervención del Estado en las áreas de bajo desarrollo y la ampliación de las posibilidades comerciales en las áreas “desarrolladas”.

Los autores antes reseñados brindan un panorama del problema agrario en el marco de la violencia y las relaciones de poder. Es sugerente ver que los investigadores no se centran en visiones económicas. Recurren a la historia, la sociología y la ciencia política para exponer el entramado institucional y político en el que se ha desenvuelto la reforma agraria o mejor, las relaciones socioeconómicas y políticas que han impedido la socialización de los recursos productivos en el sector agrario. A continuación se trata el tema de la reforma rural considerado como la expresión más importante de los redistribucionistas en torno al manejo de los recursos y la participación de los agentes.

### 2.1.2 Reforma rural

Esta vertiente de análisis se fundamenta en el neoestructuralismo:

La concepción neoestructural se preocupa por el diseño de políticas económicas y por los equilibrios macroeconómicos, la coordinación de corto y largo plazo, la concertación entre lo público y lo privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad y la consideración de estrategias que posibiliten una mayor autonomía nacional [citado por Machado 2002b, 284].

Y agrega que concibe el desarrollo como “un proceso deliberado” que debe liderar el Estado.

El punto de partida de esa corriente es la consideración de que el sector rural es estratégico para el desarrollo. Machado, por ejemplo, plantea la necesidad de cambiar la concepción de la reforma agraria a partir de una estructura multimodal, con diversidad de esquemas de acceso a la propiedad y uso de la tierra, con la participación de las comunidades rurales y la profundización de la descentralización en la búsqueda de mayor autonomía local. Todo esto enmarcado en una visión de largo plazo en la que el sector privado juegue un papel fundamental.

Para este autor,

ni la reforma agraria redistributiva, ni el mercado subsidiado de tierras, ni los programas de desarrollo rural integrado, ni los programas gubernamentales de las políticas sectoriales han acertado en una solución definitiva al problema agrario [...]. Los obstáculos no parecen ser técnicos ni de recursos, sino de falta de decisión política para realizar los cambios que el país requiere para desarrollarse de una manera más civilizada, en medio de la democracia y aun dentro del capitalismo [Machado 2002a, 44].

El autor propone un conjunto de medidas encaminadas a promover el desarrollo del sector agrario. Entre ellas están quebrar la razón rentista, desestimular el uso inadecuado de la tierra, promover un mercado de arriendo de tierras, reconstruir la propiedad excesivamente fragmentada que tenga potencial productivo, frenar la expansión de las economías de subsistencia, fortalecer la mediana propiedad, focalizar la entrega de tierras y demás recursos productivos, configurar áreas geográficas de reforma, utilizar el mecanismo de extinción de dominio y promover la explotación de la tierra con criterios empresariales.

Sobre el funcionamiento del mercado de tierras, Machado [1999], al igual que Suárez [1999], parten de la consideración de problemas estructurales. Muestran las deficiencias en la formación de precios, los problemas asociados a la oferta de tierras de buena calidad, las dificultades financieras, la



debilidad en la capacidad de negociación de la población rural y la endeble conformación del entramado institucional.

Machado analiza el mercado de tierras desde la construcción de la ley y desde los problemas estructurales que impiden su existencia y funcionamiento. Lo hace a partir de la hipótesis o, mejor, del cuestionamiento de si “tiene sentido facilitar a los campesinos la compra de tierras, que en lugar de ayudarles a superar su pobreza los introduce en nuevos problemas con endeudamiento alto y una agricultura poco competitiva en la medida en que no se reconvierte” [Machado 1999, 16]. En primer lugar, el autor plantea que la ley 160 de 1994 no considera el desarrollo del mercado de tierras y que se refiere más a negocios asistidos que al mercado mismo: “falta mucho para llegar a una verdadera política de mercado de tierras y para remover los obstáculos que impiden su desarrollo” [Machado 1997, 6].

En segundo lugar, dice que la política de mercado asistido de tierras opera desarticulada de programas de desarrollo rural, lo que hace imposible el manejo de un concepto integral del acceso a la propiedad rural. Finalmente, dice Machado, factores estructurales como la violencia, los cambios en la estructura productiva, la consideración de la tierra como un bien especulativo y de captación de rentas (en cambio de su valoración en términos productivos) y la baja capacidad de organización y negociación de las comunidades rurales llevan a cuestionar el fin último de la política de mercado.

Tanto las fallas del mercado de tierras como los errores cometidos en los intentos de aplicación de una reforma agraria redistributiva son los que justifican la existencia del nuevo concepto (reforma rural), en el que se integran las acciones del Estado, del sector privado y de los diferentes actores sociales. El papel del sector privado, específicamente el empresarial, es fundamental en la propuesta de Machado, puesto que, según él, permite articular la producción agrícola al mercado y generar posibilidades de crecimiento, con encadenamientos hacia atrás<sup>14</sup>.

Suárez plantea que se sustituya la reforma agraria concebida como mercado de tierras, por el concepto de reforma rural, que implica la redistribución de los activos valorizables, así como de oportunidades de trabajo, de bienestar social y de educación. Afirma que la reforma agraria vista como mercado de tierras es otro capítulo, tan tortuoso como los pasados, en el proceso de transferencia de la propiedad en Colombia. Para llegar a esta conclusión, la autora recurre al análisis histórico y al estudio de la ley 160 de 1994.

14 Véase Machado [2000 y 2002a].



Sobre los procesos históricos, concluye Suárez que el surgimiento de un núcleo inicial de propietarios no sometidos al dominio de los terratenientes, en medio de una monetización de la economía rural, es requisito fundamental para el desarrollo de mercados naturales de tierras<sup>15</sup>. Y sobre los resultados de la aplicación del mercado asistido de tierras afirma que no existe un mercado nacional integrado, dadas las dificultades de coordinación entre oferta y demanda y las asimetrías en la formación de precios.

En general, Suárez encuentra que los precios están definidos por dos elementos: uno, de valorización y otro, de generación de rentas. Además, advierte que hay tres tipos de mercados: el de pequeños productores, que se guía por la lógica de la valorización; el de ganadería extensiva, en el que predomina la captación de rentas, y el de las zonas productivas empresariales, cuyo factor determinante es la seguridad.

En suma, Suárez reconoce que concebir el mercado y la repartición de tierras por fuera de las condiciones estructurales y de las relaciones de poder hace que la población rural se fraccione y que se produzca un aumento de la pobreza en el campo. Por esto, propone un conjunto de medidas para responder a un proceso de reforma rural, entre ellas las siguientes: nueva ley sobre reforma rural, instrumentos de mercado como promotores del acceso a todo tipo de propiedad rural, principalmente activos valorizables; utilización del instrumento de expropiación de tierras, creación de entidades de financiación, como un Banco Rural Agrario; participación de los municipios en la redistribución de la propiedad y proyectos de inversión integrales que incluyan aprovisionamiento de vivienda, salud y educación. Además propone cambiar el concepto de Unidades Agrícolas Familiares por el de Unidades Rurales Familiares, lo que implica un cambio en la visión de la reforma hacia una concepción de largo plazo.

La solución que Machado y Suárez proponen es una reforma rural que integre gran parte de los conceptos que hasta el momento se han desarrollado acerca de la reforma agraria en Colombia.

---

15 Sobre los procesos históricos concluye que "la experiencia de Antioquia, desde la intervención del oidor Mon y Velarde, sugiere que la formación de un núcleo inicial de propietarios que participan activamente en los distintos mercados, lo suficientemente cuantioso como para tener capacidad de impacto en un nivel regional y que luego se amplificara con la intervención de los empresarios de tierras, podría tener capacidad para expandir una economía mercantil a partir de la propiedad de la tierra, en manos de pequeños productores. Una condición adicional es la posibilidad de una amplia monetización por parte de la explotación, lo cual les permitiría interactuar en diversos mercados, participar en el ahorro y en los pagos monetarios necesarios para hacerse propietarios de las tierras adquiridas" [Suárez 1999, 31-65].

Ocampo [1987] dice que la escasez de recursos es una constante en el desarrollo de programas de reestructuración rural. Por eso sugiere la creación de mecanismos de financiamiento adecuado que incluyan el aumento de los plazos de cancelación, garantías para agricultores eficientes, arriendo con opción de compra e incentivos financieros y legales al buen uso de la tierra.

El mismo autor se refiere también a los programas de desarrollo rural campesino indicando que el impulso de cualquier iniciativa debe incluir cuatro puntos fundamentales: en primer lugar, la reforma debe ser integral en términos de desarrollo social, desenvolvimiento productivo y provisión de infraestructura, y dar prioridad a proyectos productivos diseñados como parte de una estrategia de alianzas productivas y acuerdos sectoriales de competitividad [2001, 43]. En segunda instancia, dar prioridad a proyectos ubicados dentro de la frontera productiva. En tercer lugar, utilizar ampliamente la figura de Zonas de Reserva Campesina. Y finalmente expone que una alternativa viable para la financiación de la reforma es el impuesto al patrimonio.

Gabriel Martínez (1999) por su parte le da importancia al ordenamiento territorial, al cierre de la frontera agrícola, a la obtención de precios a través de subastas públicas, con sistemas de información mejorados, y a la tecnificación de las actividades agrícolas dentro de una frontera estabilizada con Zonas de Reserva Campesina.

Darío Fajardo aborda el tema del ordenamiento territorial y las posibilidades de desarrollo rural a partir de vías alternativas. Plantea tres líneas de acción: la seguridad alimentaria y la construcción de oferta a partir de la reorganización de los sistemas de producción, el acceso a recursos productivos y el fortalecimiento de los mercados locales y regionales. La segunda se refiere a la restauración y preservación de las bases ambientales de la producción. Finalmente, la revalorización de la vida rural (reforma rural), a partir de la generación de empleo e ingresos y la estabilización de la población y la frontera agrícola. Las estrategias están ligadas a la integración con el sector agroindustrial, a la renovación de plantaciones y a estrategias de protección frente al comercio internacional [Fajardo 2002a, 2002c].

En suma, estos autores hablan de una reforma rural, de carácter regional, integrada al sistema productivo, con participación del mercado, el sector privado y el Estado, con redistribución de activos valorizables, con sistemas de tenencia de la tierra diversificados. Su visión es de largo plazo y se liga a la reconversión productiva en términos de pequeñas y medianas propiedades<sup>16</sup>.

16 Jesús Antonio Bejarano dice que un patrón equilibrado de distribución de la propiedad favorece un más rápido desarrollo, con una asignación más eficiente de la población a los sectores productivos [Bejarano 1998, capítulo 3].



## 2.2 Tesis neoliberales, institucionalistas y neoinstitucionalistas

Las propuestas asociadas con la redistribución, que otorgan un papel central a la tierra como factor productivo y al Estado como garante de la eficiente asignación de los recursos, se diluyen ahora para dar paso a proposiciones de fortalecimiento de los derechos de propiedad, el aumento del poder del mercado y la profundización del conocimiento como herramienta de generación de valor agregado. Estas provienen de autores como Álvaro Balcázar, Salomón Kalmanovitz, Frank Vogelgesang, Carlos Felipe Jaramillo, Antonio Corlaván, Hernán Echavarría, Manuel Rojas y Hector Urbina.

A continuación, se muestran las alternativas propuestas desde la óptica del mercado y se intenta establecer algunas relaciones con el tema institucional. Finalmente, se exponen los nuevos planteamientos que integran Estado y mercado en torno a los mercados de uso y las zonas de reforma agraria.

### *2.2.1 Propuestas en torno al mercado*

La terminación del acuerdo de Bretton Woods y los procesos inflacionarios y de vasto endeudamiento presentados en América Latina<sup>17</sup> hicieron resurgir las teorías de mercado y establecer esquemas de corte liberal basados en la reducción de la intervención del Estado y en el libre accionar de las fuerzas del mercado<sup>18</sup>.

La planificación del desarrollo quedó supeditada a una óptica productivista fundada en el utilitarismo y el individualismo y encaminada a dinamizar la asignación de recursos a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad, la reducción de los costos de transacción y la disminución de las asimetrías de información. Se supone que la equidad y la eficiencia son resultado del buen funcionamiento del modelo y la pregunta sobre quién debe asignar los recursos se responde afirmando que “los mercados imperfectos son mejores que los Estados imperfectos”<sup>19</sup>.

---

17 El endeudamiento y los procesos inflacionarios de América Latina están asociados al flujo de capitales provenientes de la renta petrolera y al aumento de los gastos del Estado financiados con deuda. Es lo que se conoce como la década perdida de América Latina.

18 Los neoliberales asumen que el Estado es por naturaleza ineficiente y que el mercado es la mejor forma de dar solución a problemas estructurales, con lo que olvidan el esquema de relaciones sociales y políticas que hay detrás de dichos problemas.

19 Absalón Machado señala que la mejor definición del neoliberalismo es la que da Christopher Coldough en *¿Estado o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo* [1994].





La teoría neoclásica se convirtió en el paradigma dominante en Colombia en la discusión de la reforma agraria, de manera que se desplazaron las consideraciones estructuralistas sobre la redistribución de la tierra y la transferencia de poder. La apertura del gobierno Gaviria y la ley 160 de 1994 muestran el cambio de modelo y la racionalidad económica y política sobre la que se construyen las acciones gubernamentales.

La apertura es el resultado de la dinámica de acumulación que, más allá de buscar la apropiación de mercados internacionales a través de la reconversión productiva, significó la liberalización indiscriminada en búsqueda de la eficiencia y la productividad con fines competitivos. De esa manera quedaron los sectores productivos a merced de mercados imperfectos y de productos subsidiados.

Por otro lado, el objetivo de la ley 160 de 1994 (mercado asistido de tierras) es fomentar las transacciones directas entre grandes y pequeños propietarios, apoyados estos últimos en el suministro de servicios de información y de financiación por parte del Estado. Se basa esto en la idea de que,

las fincas que dependen en gran medida de la mano de obra familiar tienen niveles de productividad más altos que las de gran extensión explotadas con trabajadores asalariados [y] la reforma agraria no sería necesaria si los mercados de venta pudieran redistribuir la tierra traspasándola de los grandes propietarios ineficientes a las familias de pequeños agricultores [Deiningen y otros 1995].

El estudio de casos realizado por el Centro de Estudios Económicos y Ganaderos (CEGA), y la FAO [1994], el trabajo coordinado por Absalón Machado y Ruth Suárez [1999] y la investigación patrocinada por el BID [1998] son las mejores aproximaciones al análisis del mercado de tierras y su viabilidad en el territorio colombiano.

La producción académica sobre el tema puede dividirse en dos grupos: el de los defensores de la tesis neoliberal, quienes creen que a partir de algunos ajustes al sistema se puede lograr el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza rural, y el de los académicos. Estos últimos consideran que las ineficiencias del mercado pueden mejorarse a partir de reformas institucionales en las que se incluya la activa participación del Estado y la comunidad a partir del reordenamiento territorial y la planeación estratégica. A estas dos miradas se agregan los nuevos conceptos sobre el uso de la tierra, relacionados con el conocimiento y los mercados de uso.



### 2.2.2 Mercado y pobreza rural

El neoliberalismo plantea que los pobres marginados del mercado deben ser incluidos a partir de políticas de focalización tendientes a ofrecerles un mínimo de condiciones sociales. Según Rubén G. Echeverría, la pobreza es más significativa, en términos relativos, en el medio rural. Además, una proporción del creciente número de pobres en las ciudades tiene origen rural inmediato o reciente. El autor considera que los mercados de tierras rurales son uno de los elementos claves en una estrategia de reducción de pobreza rural en la región y describe algunas de las experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento de proyectos de tierras [Echeverría 1998].

Echeverría propone algunos elementos estratégicos para reducir la pobreza, a partir de un enfoque amplio del problema rural y de identificar dos tipos de habitantes rurales: “pequeños agricultores con potencial agropecuario, y pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario y pobladores rurales sin tierra” [Echeverría 1998, 4]. Según el autor, el potencial agropecuario está referido al acceso a tierra de calidad y cantidad suficiente como para generar los ingresos (o productos) necesarios para asegurar la supervivencia de la familia y el desarrollo de su unidad productiva [Echeverría 1998, 4].

Por ese motivo, y si se tiene en cuenta su clasificación de los habitantes rurales, los pobres con mayor potencial sí podrían encontrar una salida a la pobreza mediante la superación de las restricciones de mercado, de recursos financieros, de inversión en riego y de tecnología. Mientras, aquellos con escaso potencial no tendrían éxito al hacer parte de la distribución de recursos.

Afirma también el autor que los pobres rurales tienen pocas oportunidades de trabajo, limitaciones en el acceso a servicios sociales de salud y educación y niveles insuficientes de organización para negociar efectivamente en favor de sus intereses. Por consiguiente, “es prioritario contar con programas efectivos para reducir la pobreza rural, tanto por motivos éticos como para mantener la paz social” [Echeverría 1998]. Señala que, si bien en la mayoría de los países de la región los sectores agropecuarios han experimentado crecimiento y procesos de modernización, la reducción de la marginalidad y de la pobreza rural no muestra resultados positivos.

Echeverría habla de los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo a los proyectos de tierras. Afirma que dichos proyectos se pueden clasificar en dos etapas:



una primera fase de proyectos de colonización, reforma agraria y asentamientos, que ocurre durante las décadas de los años sesenta y setenta y representa aproximadamente el 60% del total financiado; y una segunda etapa de proyectos específicos de titulación de tierras que comienza en los años ochenta y representa la totalidad de la cartera de proyectos de tierras desde entonces [Echeverría 1998, 5].

Según dice, los proyectos en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana suman el 75% del monto total financiado por el Banco en el sector tierras. Y añade que la evolución del financiamiento del Banco a programas de tierras rurales refleja, además de los cambios en la demanda de los países de la región, las sucesivas etapas del desarrollo de los mercados de tierras en América Latina.

Echeverría sugiere un conjunto de acciones y opciones para lograr mercados de tierras rurales más efectivos: ordenamiento jurídico y reformas administrativas e institucionales, fortalecimiento de los sistemas de información y capacitación, fomento del arrendamiento, exploración de la posibilidad de aplicar impuestos a la tierra, profundización de los estudios sobre el tema y otras.

Según Carlos Felipe Jaramillo, el mercado asistido de tierras se presenta como una alternativa para facilitar el acceso a tierra a familias de bajos recursos, con lo que se superan las deficiencias de las reformas agrarias pasadas.

Jaramillo [1998] hace un recuento de la “problema de la tierra” en América Latina y el Caribe, y presenta una visión estratégica para aumentar la efectividad de los mercados de tierras rurales en la región. En este proyecto, dice, “los beneficiarios tienen la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio [lo que permite] eliminar ineficiencias, reducir costos administrativos y oportunidades de corrupción” [1998, 93].

Para este autor, los programas de reforma agraria resultaron, en la mayor parte de los casos, excesivamente costosos, dados sus limitados alcances. Los impuestos a la tierra no han generado los resultados esperados. Las políticas de adjudicación de baldíos nacionales han favorecido la concentración de tierras en grandes extensiones. Y los logros de los proyectos tradicionales de titulación han sido modestos y sus costos han sido excesivos” [Jaramillo 1998, 93].

También muestra que el funcionamiento del mercado de tierras en las últimas décadas no ha sido particularmente efectivo<sup>20</sup> en la mayoría de los

20 Señala que las primeras asignaciones del subsidio, realizadas a fines de 1996, se hicieron para tierras cuyos precios estaban por encima de su valor de mercado.

países de América Latina. En el caso específico de Colombia, el programa ha enfrentado múltiples obstáculos que han impedido su arranque definitivo:

Entre ellos están la inercia institucional y la falta de apropiación del nuevo esquema por parte del personal del Incora, dificultades administrativas y jurídicas en el proceso de reglamentación de la Ley y la excesiva centralización del Instituto y su lenta respuesta a las presiones de los grupos de beneficiarios potenciales [1998, 114].

El autor propone un programa de trabajo basado en: la eliminación de los sesgos de políticas, el fortalecimiento de los derechos de propiedad y la reducción de los costos de transacción, reformas a las políticas de adjudicación de terrenos baldíos, eliminación de las restricciones legales sobre las transacciones de tierras, e intervenciones específicas para mejorar el acceso a tierra a demandantes de escasos recursos.

Para estos autores, el mercado es una posibilidad viable en la medida en que se realicen algunos ajustes institucionales. Dicho de otra manera, el mercado parece ser insuficiente para la solución de los problemas estructurales y eso requiere de un Estado que sea eficiente, lo que no ha ocurrido. Por estas dos razones los institucionalistas encuentran en los derechos de propiedad, el conocimiento y los mercados de arrendamiento una solución alternativa a la distribución de recursos.

### *2.2.3 Mercado e instituciones*

El mercado de tierras ha mostrado ser fuente de imperfecciones en la distribución territorial. Esto implica, para dar curso a reformas en términos de equidad y competitividad, hacer ajustes instrumentales e institucionales.

El informe del estudio de casos realizado por CEGA-FAO en Colombia muestra las deficiencias institucionales e instrumentales en lo referente al funcionamiento del mercado de tierras y la transferencia de propiedad. Acerca del mercado de tierras afirma el estudio que es un reflejo de la estructura de distribución de la propiedad, dado que muchos predios se negocian en pequeñas áreas y pocos predios, en grandes áreas.

Dice también que “no hay indicios acerca de la capacidad natural del mercado para transferir grandes predios a distintos estratos de productores” [CEGA, FAO 1994, 69]. Esto sugiere una fragmentación social del mercado y la estratificación de la propiedad como resultado de la segmentación. Por otro lado, señala que la formación de los precios se da de forma endógena en las zonas agrícolas y de manera exógena en zonas de violencia y narcotráfico.



Los mecanismos del mercado son insuficientes para corregir la segmentación ocasionada por las diferencias de capacidad económica.

Los investigadores sugieren (en 1994) un paquete de instrumentos encaminado a la solución de las asimetrías del mercado. En primer lugar, proponen la creación y fortalecimiento de inmobiliarias rurales que compren grandes extensiones de tierra y parcelen. Como segunda medida establecen la necesidad de crear y consolidar líneas de crédito y subsidios para pequeños productores y crédito de fomento para medianos empresarios. En tercer lugar, sugieren la intervención del Estado en la estabilización de las zonas de frontera y en la formación de precios. Para finalizar, dicen que “es necesario que el Estado y la sociedad civil preserven y fortalezcan el control territorial a través de instituciones que promocionen servicios a la producción rural y a las familias” [CEGA, FAO 1994, 71].

Frank Vogelgesang<sup>21</sup> señala que la atención se ha centrado en el derecho de propiedad y las transacciones que se efectúan a través de los mecanismos del mercado, como respuesta a la frustración causada por los resultados de las reformas realizadas en el pasado con fines redistributivos [Vogelgesang 1996, 1998, 1999]. Afirma que los mercados de tierras en los países en desarrollo son muy imperfectos y hacen que las transacciones sean muy complejas.

Las fallas, según él, se localizan principalmente del lado de la oferta, debido a la concentración del territorio, la falta de claridad en los títulos de dominio y los costosos trámites de transferencia y registro, y del lado de la demanda, por las limitaciones en el crédito (los recursos financieros). En el caso específico colombiano las transferencias de derechos de propiedad, a través de los mecanismos del mercado, no se traducen en un traspaso de tierras de un grupo económico a otro debido a la segmentación social del mercado. Por esta razón afirma que “si se pretenden identificar estrategias a seguir por parte de los gobiernos de la región latinoamericana para enfrentar problemas de tierras, es conveniente volver un paso atrás y preguntarse, ¿cuál es la problemática de la tierra?” [Vogelgesang 1998, 13]. Lo que implicaría reconocer que sólo con influir en la distribución de tierras rurales no se puede superar la pobreza rural.

Según él, es necesario entender qué es un sistema de mercado y reconocer que en el largo plazo el proceso competitivo conducirá a los mejores resultados en términos de eficiencia del sistema, es decir, en la asignación tanto de

21 Oficial asociado de asuntos económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Cepal, Santiago de Chile.

los recursos como de las oportunidades [Vogelgesang 1998, 15-17]. Eso implica tener en cuenta que el buen desempeño del mercado se liga estrictamente a las instituciones, razón por la que cualquier reforma debe orientarse a fortalecer el buen desempeño de estas últimas. “El problema de las reformas de libre mercado es que se implementan, en general, sin los cambios correspondientes en las instituciones sociales y políticas” [Vogelgesang 1998, 14].

Los escritos institucionales (FAO, CEGA, Cepal) señalaban que desde que comenzó a funcionar, el mercado asistido de tierras no fue suficiente para la asignación equitativa y eficiente de los recursos y planteaban la necesidad de reestructurar el entramado institucional para obtener resultados favorables al desarrollo.

Manuel Rojas (1999) argumenta que el mercado por sí solo no resuelve la inequidad. Su análisis parte de la consideración de los actores sociales como fundamentales en la explicación de las transformaciones. El autor hace una explicación histórica del fracaso de la reforma agraria desde el concepto de DeJanvry. Muestra cómo en Colombia ella ha respondido a la lógica de modernización de la gran propiedad, bajo la amenaza de expropiación, lo que ha aumentado el poder de los latifundistas y truncado la posibilidad de socializar los recursos, con lo que se ha generado mayor pobreza rural y han crecido las tensiones sociales en el campo.

El mercado de tierras aparece, según él, en el intento por dinamizar el proceso de distribución de activos, en la búsqueda de la eficiencia económica y la sostenibilidad social. Con respecto a la reforma a partir del mercado, la respuesta de los actores es de indiferencia por parte del sector privado y el sector financiero, y de aceptación por parte de los grandes propietarios (reducción de la expropiación) y los empresarios (que pueden vender sus empresas a precios de mercado). En el plano institucional plantea la incoherencia entre el Ministerio de Agricultura y el Incora y la poca autonomía local.

En la misma línea de acción están el diagnóstico y las propuestas de Hernando Urbina, para quien Colombia está aún lejos de tener realmente un mercado de tierras rurales. Señala que es pertinente encontrar y desarrollar el contexto para su dinamización a partir de la planeación estratégica, el ordenamiento territorial y la participación del Estado.

Las apreciaciones de los investigadores muestran que hasta el momento los resultados del plan piloto de reforma, a partir del mercado asistido de tierras, no son muy halagadores. Muestran que las limitaciones en la oferta y la demanda, las distorsiones en la formación de los precios y en general la carencia de instrumentos e instituciones eficientes hacen del proceso otro intento fallido por distribuir los recursos.

Las visiones planteadas en esta sección están determinadas en gran medida por el análisis económico desde el nivel macro y algunas desde lo meso, pero no desarrollan a profundidad el tema microeconómico, ni el impacto de los subsidios sobre la formación de los precios.

Frank Höllinger [1999] se encarga de estos temas cuando indica que en Colombia no existe un mercado de tierras sino uno de reforma agraria, en el que la oferta es limitada y el único comprador es el Incora. Dice que el proyecto de mercado asistido de tierras ha sobreestimado la capacidad de negociación, gestión y participación de los beneficiarios y los deja a merced de los grandes propietarios y de la mano invisible del mercado. Las asimetrías con respecto al poder económico y al estatus social hacen que se aleje la posibilidad de generar un mercado de tierras eficiente.

En torno a la formación de los precios, el autor propone que,

por la doble función de la tierra como activo de capital y activo líquido, la capitalización de las rentas estatales en el precio de la tierra y el carácter oligopólico del mercado de tierras, existe una brecha significativa entre el precio de la tierra y su rentabilidad agropecuaria capitalizada [1999, 186].

Además, plantea que hay tres lógicas en la definición de los precios: una productiva, una especulativa y una de factores extraeconómicas (factores socioculturales y de poder territorial). En el caso de Colombia, es la última de estas la que ha primado en las negociaciones voluntarias de tierras. Menciona también que según la teoría del principal-agente los subsidios a la demanda generan distorsiones en los precios, que se manifiestan en el aumento nominal del valor de la tierra por parte de los buscadores de rentas. Esto último se puede demostrar dado que si el precio dependiera de la rentabilidad o de la seguridad, la coyuntura actual llevaría a la reducción de los precios.

#### *2.2.4 Instituciones: derechos de propiedad y mercados de uso (arrendamiento)*

Vogelgesang, Michelsen, Jaramillo, Höllinger, Echeverría, Rojas y Urbina plantean la necesidad de reducir los costos de transacción y definir los derechos de propiedad. Sugieren que esto último se haga a través de mecanismos como la eliminación de los subsidios a escala, la implementación de una política macroeconómica neutra, la aplicación de impuestos diferenciados (sobre la base de su producción) sobre la tierra, la desburocratización y agilización de los trámites de registro, la aplicación de programas de legalización de los títulos de propiedad, la actualización del catastro, la modernización del registro y el



mejoramiento del sistema financiero a través de bancos hipotecarios y agrarios. Las propuestas del estudio de casos de FAO-CEGA concuerdan con las anteriores y agregan al análisis la creación y fortalecimiento de inmobiliarias rurales, que comprenden grandes extensiones de tierra y parcelen.

La articulación del sector privado al desarrollo del campo y la necesidad de impulsar proyectos competitivos de desarrollo rural que permitan reducir la pobreza rural y el desempleo en el agro deben ser el propósito fundamental de la política del Estado. Este último debe garantizar, además, un marco institucional que permita establecer reglas de juego claras en el proceso de cambio.

Según Kalmanovitz, “un impuesto a la tierra ayudaría a hacer más intensiva su utilización, democratizaría la vida municipal y podría financiar la elemental infraestructura que requieren para desarrollarse” [2001, 111]. Claro está que este proyecto de gravar a la comunidad implica que ésta sea representada<sup>22</sup> y exija cambios consecuentes con sus aportes, teniendo en cuenta que el desarrollo impositivo debe ser producto del esfuerzo propio y no del Estado.

Rojas y Urbina [1999], a partir de la experiencia del proyecto piloto de mercado asistido de tierras, y como parte de la necesidad de repensar el desarrollo en el sector agrario, proponen el reordenamiento territorial, por zonas de reforma agraria, a partir de la planeación estratégica. Las propuestas de ambos autores contemplan la necesidad de definir un mapa productivo-económico, establecer el uso apropiado del suelo, estabilizar y delimitar la frontera productiva, integrar lo urbano y lo rural y revisar el tema del etnodesarrollo. El municipio debe ser la unidad mínima de planeación y concertación del ordenamiento espacial.

En términos del desarrollo empresarial, dicen Rojas y Urbina, la reforma debe basarse en el adelanto de proyectos productivos en los que participen el sector privado (gremios, casas comerciales, medianos y grandes productores, agroindustria, pequeña y mediana industria, comercializadores y campesinos) y el Estado (governaciones, municipios y entidades), unidos a la concertación del monto y la dimensión de las inversiones en las zonas del proyecto. Añaden que esto se realice con el apoyo del sector financiero.

Dicho proceso debe estar acompañado de la profundización de la descentralización, con el fin de integrar a las comunidades y comprometer a los municipios. Además, es necesario establecer las zonas alrededor de núcleos

---

22 Kalmanovitz señala que una de las características antiliberales del régimen colombiano era y es la separación entre tributación y representación. Mientras las reformas democráticas de Europa y Estados Unidos estaban basadas en el principio de que no podía existir tributación sin representación, no podía haber tributación despótica [2001, 210].





productivos, para generar alianzas entre las empresas agroindustriales, los campesinos y los canales de distribución. Finalmente señalan que el monitoreo y la evaluación de resultados permitirán redefinir las estrategias y establecer las zonas que necesitan de la intervención del Estado.

Álvaro Balcázar [2001] parte del enunciado de que el cambio tecnológico y la generación de valor agregado son lo más relevante en la producción agrícola y que la tierra pierde importancia en cuanto a la creación y apropiación de riqueza. De allí concluye que el desarrollo del conocimiento y el perfeccionamiento del mercado de uso de la tierra son lo más relevante hoy, en lugar de la redistribución de la propiedad.

Según Balcázar, la reforma agraria ha sido marginal y con altos costos de efectividad (en el campo del funcionamiento de las entidades encargadas). Además, “la participación de la tierra en el valor de la producción agropecuaria tiende a disminuir y ya es una fracción minoritaria”. Por otro lado, dice, el alto precio de la tierra impide el desarrollo de la producción agropecuaria.

Estas consideraciones, sumadas a los problemas estructurales sin solucionar, lo llevan a cuestionar si la transabilidad de la propiedad es una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria y expresa que ninguna afirmación –ni teórica ni práctica– sugiere una respuesta afirmativa [2001, 20]. Propone entonces la distinción entre derechos de propiedad y derechos de uso.

Al respecto, asevera que un mercado de servicios productivos es más justo en la asignación de los precios, es menos propenso a la generación de conflictos y permite a los campesinos de bajos recursos hacer parte del sistema productivo. La propuesta de Balcázar se soporta en el sistema educativo y en las posibilidades de capacitación, lo que en últimas significa generación de capital humano.

En la línea del desarrollo de capital humano y de mejoramiento tecnológico está Antonio Corlaván [1993]. Para él, los países que aún no han resuelto la cuestión agraria deben basar la política de desarrollo en dos principios: uno se refiere a la financiación e indica que pagar la paz es mejor que pagar la guerra; y el otro tiene que ver con la disminución de la violencia, ligada directamente con el desarrollo de áreas rurales. El problema central es que las políticas económicas han estado determinadas en gran medida por la forma de inserción al mercado internacional y dejan de lado la solución al problema humano de la población rural:

el riego, el crédito para inversión y capital de trabajo, la capacidad de administración de los pequeños y grandes productores y la disponibilidad de paquetes



tecnológicos adecuados, son tanto o más importantes para el desarrollo rural que la disponibilidad de tierras y su fertilidad natural [Corlaván 1993].

En esta medida, es necesario consolidar la propiedad rural y dar capacitación especializada y empresarial a los beneficiarios de la reforma rural.

Vogelgesang considera que los mercados de arrendamiento pueden ser una solución parcial al problema de concentración puesto que permiten superar las limitaciones de oferta y demanda, además de que vehiculizan la acumulación de activos y conocimiento: “en un mundo caracterizado por múltiples imperfecciones e incertidumbres, los acuerdos de arrendamiento son a menudo un medio eficaz para llegar, si no a una solución óptima, por lo menos sí a una solución subóptima” [1998, 105].

El autor intenta definir los aspectos institucionales y el rol del Estado, con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado [1996, 114]. Para tal fin, propone que se centre la atención en los mercados de venta, con varios ajustes: la eliminación de los subsidios a escala, la aplicación de impuestos diferenciados sobre la tierra, la desburocratización y agilización de los trámites de registro, la aplicación de programas de legalización de los títulos de propiedad y el mejoramiento del sistema financiero a través de bancos hipotecarios y agrarios. Finalmente, sugiere que los mercados de arrendamiento pueden ser una solución parcial al problema de concentración puesto que permiten superar las limitaciones de oferta y demanda, además de encauzar la acumulación de activos y conocimiento.

### 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE 1986 Y 2002

Según Machado, las políticas agrarias en Colombia se han caracterizado por su inestabilidad, el manejo coyuntural y la carencia de una visión estratégica de largo plazo del sector agropecuario y rural.

La revisión de las políticas de desarrollo, en este caso de las políticas de reforma agraria, hace necesario aclarar cuál es la dinámica de acumulación y la teoría sobre las que se construye el desarrollo. En primer lugar, la influencia de los entes multilaterales y el cambio en los patrones de intercambio internacionales definen el giro de la política hacia la liberalización y la internacionalización. El supuesto de que la apertura permitiría pasar de un modelo de producción extensivo a uno de producción intensiva con aumento de la competitividad y mejoramiento de las capacidades tecnológicas (materializadas en el aumento de la productividad) marca la pauta de la intervención gubernamental.



En segundo lugar, la política se restringe al ajuste de variables macroeconómicas y cambia la oferta de política pública: ahora se habla de programas de asistencia a los pobres y de la distribución de recursos por la vía del mercado. Finalmente, la descentralización, construida sobre la idea de aumentar la participación de la población, se convierte en el mejor elemento para repartir los deberes del Estado y darle rienda suelta a las fuerzas del mercado.

En cuanto a reforma agraria, dos leyes se han dictado dentro del período de análisis: la ley 135 de 1988 y la ley 160 de 1994. La primera pertenece al periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990), cuando se adelantaron pocas acciones efectivas y se mantuvo la dinámica de la reforma agraria de años pasados, dirigida a la titulación, la colonización, la incorporación de nuevas zonas a la frontera agrícola y a dar garantía a propietarios de tierras adecuadamente explotadas. En general, se reconocen políticas macroeconómicas en busca de la eficiencia.

El gobierno de César Gaviria (1990-1994) no marca la diferencia. Por el contrario, profundiza el proceso de apertura económica y de descentralización y la eficiencia y el mercado se convierten en los temas preferidos. A su vez, el sector rural queda incluido en políticas macroeconómicas de reactivación y promoción de exportaciones. Se habla de crisis del sector, franjas de precios, precios mínimos de importación, pero se toca muy poco el tema del desarrollo rural y el acceso a recursos productivos por parte de la población rural menos favorecida. La actividad agrícola no encuentra espacios de reactivación, el crédito cae y la pobreza rural aumenta.

El mandato de Ernesto Samper (1994-1998) marca el regreso a las políticas sectoriales como complemento de las decisiones macro. Dentro de los objetivos de estas políticas se planteaba la adecuación de tierras, la titulación, la capitalización, la dotación de recursos y las políticas de reactivación. La ley 160 de 1994, propuesta para llevarse a cabo en un periodo de 16 años, tiene como uno de sus propósitos, comprar 4,5 millones de hectáreas mediante el mercado asistido de tierras.

En el marco de este último propósito, el gobierno, a partir del presupuesto nacional y con la ayuda de la banca internacional, financiaría el 70% del valor de la tierra adquirida por los campesinos. Los resultados muestran que no se cumplió ni la cuarta parte de las metas. Entre 1994-1998 los campesinos colombianos recibieron 170 mil hectáreas, es decir, el 17% de la meta para dicho periodo. A julio de 1998, de los 26.559 millones de pesos asignados para la negociación voluntaria de tierras solo se habían ejecutado 804 millones. Además, el presupuesto para el programa se recortó en dos ocasiones y el Incora (único comprador) solo atendía las demandas de desplazados y reinsertados.



Un punto importante de la ley 160 de 1994 es el de las Zonas de Reserva Campesina. Estas implicaban la inclusión de zonas especiales con atención prioritaria del Estado y con prioridades en la asignación de subsidios y crédito. En forma anexa se plantearon el Fondo de Solidaridad Agropecuaria, la adecuación de tierras, convenios de absorción de cosechas, precios, aranceles y acuerdos de competitividad, el tema de los fondos parafiscales, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umata) y el Incentivo a la Capitalización Rural. El programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y la Red de Solidaridad Social, aunque permitieron la ampliación de la cobertura en servicios, fracasaron como políticas de desarrollo.

Finalmente, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se centró en el tema de la competitividad y el acceso a mercados externos e impulsó las cadenas productivas. El núcleo de la reforma agraria en este periodo fue la financiación de proyectos productivos.

Durante su gobierno, el Incora seguiría a cargo del programa de reforma agraria, pero la asistencia técnica y la financiación estarían a cargo de otras instituciones. Se plantea el mejoramiento financiero, el aumento del crédito y el acceso a recursos de financiación.

En general, la óptica sobre la que se mueven los programas es la de la eficiencia, la productividad y la competitividad, con lo que se descuida la solución de problemas estructurales y la distribución equitativa de los recursos. La reforma agraria se sustituye por programas asistencialistas de corto plazo y alcance.

#### 4. CONCLUSIONES

Las conclusiones se dividen en tres partes: en primer lugar, se hace un breve resumen sobre la evolución del debate y las propuestas de los académicos en torno a la reforma agraria. En segundo lugar, se señalan grandes vacíos que se han detectado tanto en la investigación como en la construcción de política pública. Por último, se proponen algunos temas a considerar en las investigaciones futuras.

##### 4.1 Evolución del debate y las propuestas

La crisis de las ciencias sociales en los años ochenta y la inestabilidad macroeconómica y social en América Latina determinan el desarrollo del debate académico hasta entrada la década del noventa. El proceso de apertura económica, la caída del producto agropecuario, el desplazamiento forzado y



la violencia –asociada a la pérdida de gobernabilidad del Estado–, le dan vida a la producción científica y potencian la discusión alrededor de lo público, lo privado y el mercado, sobre todo, en los últimos 13 años.

El balance de la evolución del debate académico, entre 1986 y 2003, se puede dividir entre las propuestas anteriores a la ley 160 de 1994 y las que surgieron como resultado del progreso del proyecto. La ley 30 de 1988 no significó un cambio radical en la visión sobre el problema agrario, mientras que el comportamiento del plan piloto del mercado asistido de tierras ha sido determinante en la discusión sobre el tema.

La producción académica que precedió a la ley de 1994 dejaba entrever la posición de algunos estudiosos en la búsqueda de reformas integrales que incluyeran la reconversión productiva, el cambio institucional y la participación activa del campesinado, mientras otros veían en el mercado una posibilidad para solucionar los problemas de pobreza rural e inequidad en el campo.

Con la promulgación de la ley 160 el debate tomó nuevos rumbos. El plan piloto tuvo buenos resultados, pero el mercado asistido de tierras fue en general otro fracaso en el intento por mejorar las condiciones de vida en el campo. Por esta razón y por el débil impacto que tuvieron los planes de rehabilitación y de desarrollo rural integrado se confirmó la necesidad de buscar soluciones que trascendieran el mercado y la acción del Estado.

Conforme a lo anterior, en los últimos años, la evolución del debate se inclina por la búsqueda de soluciones que integren todas las posibilidades teóricas sobre la reforma agraria, en un conjunto de alternativas necesarias para el desarrollo y la reconversión del campo. Aunque un pequeño grupo de académicos sigue proponiendo la necesidad de reformas masivas y certeras desde el Estado o a partir del mercado, hay un acuerdo general: se requiere aplicar reformas agrarias que integren al sector público, el privado y al campesinado y que incorporen al Estado y al mercado, en esquemas regionales y de largo plazo.

Estas propuestas, ligadas a la nueva visión del campo se pueden resumir en tres grupos. Por un lado, se propone el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la reducción de los costos de transacción y la intervención del Estado en las zonas en las que el mercado no se ha desarrollado, todo esto en el marco de la planeación estratégica y el reordenamiento territorial. Por otra parte, se habla de la generación de valor agregado, del fortalecimiento de los mercados de uso de los factores y la socialización del conocimiento. Por último, se propone una reforma rural, de carácter regional, integrada al sistema productivo, con participación del mercado, el sector privado y el Estado, con redistribución de activos valorizables, con sistemas de tenencia



de la tierra diversificados y con una visión de largo plazo ligada a la reconversión productiva en términos de pequeñas y medianas propiedades.

Esta convergencia no quiere decir que se reduzca la discusión a un muestrario de medidas de carácter económico o político. Por el contrario, la evolución del debate indica que hay una academia capaz de integrar los cambios de carácter internacional al análisis de la realidad nacional, lo que permite que en la discusión se mezclen las ideas del institucionalismo, el neoinstitucionalismo y el neoestructuralismo, entre otras. Sin embargo, la academia dedicada a la reflexión sobre la reforma agraria enfrenta algunos inconvenientes.

#### 4.2. Grandes vacíos

- ✿ La discusión sobre el tema se ha concentrado en un pequeño grupo de académicos reconocidos.
- ✿ El tema no ha recibido la atención que merece como problema estructural, por lo que ha ido desapareciendo (con algunas excepciones) tanto de la cátedra como de las agendas de investigación de las universidades.
- ✿ Se evidencia un distanciamiento entre las agendas de investigación de los académicos reconocidos y la de los investigadores nuevos. Esto ha limitado la renovación generacional, tan necesaria para evitar que temas relevantes como el que nos ocupa se pierdan entre los hechos olvidados de la historia colombiana.
- ✿ El debate sobre la reforma agraria ha evolucionado incorporando nuevos elementos teóricos, conforme a las tendencias internacionales. Sin embargo, se ha rezagado en el terreno de los instrumentos y el de la acción política. Hay un claro abismo entre el diagnóstico y las soluciones. Si bien estas últimas parecen ser un tema dominado por los académicos, no hay claridad sobre los instrumentos con los que se deben ejecutar las propuestas.
- ✿ Las propuestas de reforma agraria son en general el resultado de reflexiones académicas desconectadas de las experiencias de los actores sociales. Con excepción de algunos investigadores que participan en la ejecución de programas piloto y leyes de reforma, las propuestas dejan entrever la separación entre la academia y el sector rural.
- ✿ El debate se ha dado principalmente en el centro del país y no en las regiones interesadas en la reforma agraria.
- ✿ El seguimiento a las propuestas y leyes de reforma agraria es discontinuo.



- ✱ Las propuestas de reforma agraria son de carácter general y descuidan la heterogeneidad de la distribución de la tierra en el país.
- ✱ La academia no logra infiltrarse en la construcción de la política pública y la acción de los investigadores se queda en las aulas de clase y en los foros académicos<sup>23</sup>. Por ello, la reforma agraria no ha sido el resultado del consenso de todos los actores sociales y mucho menos el producto de la revisión científica de las condiciones estructurales y de las necesidades de cambio de la nación.
- ✱ Quedan por discutir temas como la descentralización y la influencia de los entes multilaterales en la definición de la política pública.

#### 4. 3. Algunas recomendaciones

El balance de las propuestas permite observar algunos puntos sobre los que se debe trabajar:

- ✱ El tema de la descentralización. En general los académicos coinciden en considerar necesarias la regionalización de la reforma agraria y la vinculación de la comunidad rural al proceso, a través de los municipios. Sin embargo, son muy pocos los que señalan los elementos y las características que debe tener la descentralización en relación con el sector agrario.
- ✱ El campesino como actor social. Abordar este tema implica evaluar el impacto de la modernización y de la reforma en la identidad cultural del campesinado.
- ✱ La evaluación del impacto de los cambios institucionales en la dinámica del mercado de tierras. Una de las principales limitaciones que enfrenta el diseño de nuevas intervenciones en los mercados de tierras es el escaso conocimiento que se tiene acerca de su operación y del efecto que tienen los cambios en las instituciones sobre su funcionamiento.
- ✱ La provisión de instrumentos para adelantar las propuestas de reforma institucional y rural. Los estudiosos del tema se han encargado de entregar una lista de soluciones para resolver el problema agrario, pero solo unos pocos dan forma al aspecto operativo. La planificación debería acompañarse de los procesos operativos para poderse adelantar.

---

23 Sobre este punto vale la pena aclarar que aún queda por ver si es función de la academia adentrarse en la construcción de la política pública.



- ✿ El seguimiento continuo a las políticas y leyes de reforma agraria, así como a los cambios institucionales y de las organizaciones.
- ✿ Estudios de carácter regional que permitan a la academia reconocer el tipo de reforma que debería llevarse a cabo atendiendo a las necesidades de cada una de las regiones.
- ✿ Estudio de propuestas sobre socialización del conocimiento y formación empresarial del campesinado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALCÁZAR, A.; LÓPEZ, N.; OROZCO, M.; VEGA, M. 2001. *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*, Cepal-Red de Desarrollo Agropecuario, Santiago de Chile.
- , 2001. "Los supuestos fundamentales de la reforma agraria y su validez actual", trabajo presentado a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá, mimeo.
- , 2002. "Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural", Varios [2002].
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 1998. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, BID, Washington. D. C., diciembre.
- BEJARANO, J. A. 1976. "Orígenes del problema agrario", *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Biblioteca Básica Colombiana, Colcultura, Bogotá.
- , 1993. "Enfoques recientes sobre el desarrollo del sector agropecuario", PNUD-Incora-FAO [1993].
- , 1998. *Economía de la agricultura*, Universidad Nacional de Colombia, EUN-Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- BERRY, A. 2002. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?", *Revista de Economía Institucional*, 4, 6, Universidad Externado de Colombia Bogotá.
- BINSWANGER, H.; KLAUS, D.; FEDER, G. 1995. "Relaciones de producción agrícola, poder, distorsiones, insurrecciones y reforma agraria", Behrman, J.; Srinivasan, T. N. (colaboradores), *Handbook of Development Economics*, IIB, El Sevier Editores. Ámsterdam.
- CEGA-FAO. 1994. *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Estudios de Casos*, Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (Cega), Bogotá.
- COLDOUGH, C. 1994. *¿Estado o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, FCE, México.





- CORLAVÁN, A. 1993. "Reflexiones sobre desarrollo y reforma agraria", PNUD-Incora-FAO [1993].
- DAM, C. 1999. "La tenencia de la tierra en América Latina. El Estado del Arte de la discusión en la región, <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/tenencia.html>, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).
- DEININGER, K.; FEDER, G. 1998. "Land Institutions and Land Markets", <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2014/wps2014.pdf>, Banco Mundial, Washington.
- DEININGER, K.; BINSWANGER, H. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges", <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug99/article5.pdf>, Banco Mundial, Washington.
- ECHEVERRÍA, R. 1998. "Un creciente interés en lograr mercados de tierras rurales más efectivos", Banco Interamericano de Desarrollo [1998].
- FAJARDO, D. 1993. "Conflictos sociales y desequilibrios regionales", PNUD-Incora-FAO [1993].
- . 2002a. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos-IDEA, Bogotá.
- . 2002b. "Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz", Varios [2002].
- . 2002c. "Tierra, poder político y reformas agraria y rural", *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1, ILSA, Ediciones Antropos, Bogotá.
- GARCÍA, A. 1972. *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- . 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Bogotá.
- . s.f.. *Una vía socialista para Colombia*, Bogotá, Ediciones Cruz del Sur, Bogotá.
- GÓMEZ, C. 1993. "Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia", PNUD-Incora-FAO [1993].
- GROPPA, P. 2002. "Hacia una nueva visión de la reforma agraria en América Latina", Varios [2002].
- HÖLLINGER, F. 1999. "Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria", Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- JARAMILLO, C. F. 1998. "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia", Banco Interamericano de Desarrollo [1998].
- KALMANOVITZ, S. 1993. "La agricultura en la macroeconomía", PNUD-Incora-FAO [1993].



- . 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá.
- LEGRAND, C. 1984a. “De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia. 1870-1936”, *Revista Lecturas de Economía*, Universidad de Antioquia, Medellín, enero-abril.
- . 1984b. “Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Londres, mayo.
- . 1988. *Colonización y protestas campesinas en Colombia. 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.
- LLERAS, C. 1993. “Problemas de la reforma agraria y del derecho agrario”, PNUD-Incora-FAO [1993].
- MACHADO, A. 1997. “Estado y política agraria: la reforma agraria”, Universidad Nacional de Colombia, conferencia dictada en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 15 de agosto de 1997, mimeo, Bogotá.
- . 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . Suárez, R. (coordinadores). 1999. *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?*, Cega-IICA-Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- . 1999. “Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia”, en Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- . 2000. ¿Reforma agraria o reforma rural?, *Revista Análisis Político*, 40, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo/agosto.
- . 2002a. “De la reforma agraria a la reforma rural”, Varios [2002].
- . 2002b. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Universidad Nacional de Colombia, Editorial Unibiblos, Bogotá.
- . 2003. “El modelo de desarrollo agrícola: de la premodernidad a la modernidad sin modernización”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mimeo.
- MARTÍNEZ, G. 1999. “Las zonas de reserva campesina: alcances y perspectivas en el marco de la política de desarrollo agropecuario y rural”, Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- MONDRAGÓN, H. 1999. “Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras”, Machado, A.; Suárez, R. [1999].

- . 2000. "Lo que Colombia necesita. Alternativa al Plan Colombia para la cooperación nacional e internacional", <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/mondragon.html>
- . 2002a. "¿Dónde está la falla y cómo remediarla?", Varios [2000].
- . 2002b. "Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras?", <http://www.rebellion.org/plancolombia/mondragon250902.pdf>
- OCAMPO, J. A. 1987. "El financiamiento de la reforma agraria", *Revista Coyuntura Agropecuaria*, suplemento especial, Cega, 1, Bogotá.
- . 2001. *Un futuro económico para Colombia*, Ediciones Alfaomega, Bogotá.
- OSSA, C.; CANDELO, R; MERA, D. 2000. "La reforma agraria, perspectivas internacionales", *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 278, Contraloría General de la República, Bogotá, julio.
- PNUD-INCORA-FAO. 1993. *Tierra, economía y sociedad*, PNUD-Incora-FAO, Dupligráficas, Bogotá.
- RAMOS, MANUEL. 2002. "Reforma agraria: un repaso a la historia", Varios [2002].
- REYES, A. 1993. "La violencia y el problema agrario en Colombia", PNUD-Incora-FAO [1993].
- RINCÓN, C. 1997. "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", tesis de postgrado, Universidad Nacional de Colombia, mimeo, Bogotá.
- ROJAS, M. 1999. "Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad", Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- . Urbina, H. 1999. "Propuesta para el impulso de proyectos de desarrollo empresarial para la paz, zonas de reforma agraria", Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- SAMPAIO, P. 1993a. "La crisis latinoamericana y el problema agrario", PNUD-Incora-FAO [1993].
- . 1993b. "Planeación y reforma agraria", PNUD-Incora-FAO [1993].
- SUÁREZ, R. 1999. "De una política de reforma agraria hacia una política de reforma rural", Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- URBINA, H. 1999. "Hacia la construcción de un mercado de tierras", Machado, A.; Suárez, R. [1999].
- VARIOS. 2002. *Colombia, tierra y paz*, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- VOGELGESANG, F. 1996. "Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina", *Revista de la Cepal*, 58, abril.



VOGELGESANG, F. 1998. "Tierra, mercado y Estado", Banco Interamericano de Desarrollo [1998].

-----, 1999. "After Land Reform, the Market?", <http://www.Fao.org/waicent/Faoinfo/sustdev/LTdirect/LTan0028.htm>, FAO, Roma.

¿QUÉ DICE Y QUÉ SILENCIA LA ACADEMIA  
SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN CAMPESINA?  
1986-2002<sup>1</sup>

Liliana Mesías García

*Investigadora, estudiante de la Maestría en Estudios Políticos  
y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia*



INTRODUCCIÓN

Los discursos académicos son permeables a la realidad y viceversa: la academia genera realidades con el discurso que elabora. Sin embargo, no todo lo que produce la academia influye o tiene valor práctico. Esto significa que algunos discursos transitan a lo político y que otros, en virtud de ciertos dispositivos de poder que hacen parte permanente de la sociedad política, se excluyen y deslegitiman.

En particular, ¿por qué el Estado toma en cuenta algunos aportes académicos referentes a la democratización campesina y otros no? ¿Por qué en dichos discursos que transitan a lo político se invisibilizan y se vuelven ausentes actores que son fundamentales para la comprensión analítica del tema o se silencian aspectos evidentes de la situación del campesinado? Son interrogantes de partida que sirven para orientar el análisis acerca de la

---

1 Documento de trabajo y producto inicial de la investigación “La construcción del discurso democrático en el sector rural dentro de un contexto de guerra y como potencial de paz”, que hace parte del proyecto *Estudio prospectivo sobre posibilidades del desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*, CID-COLCIENCIAS, 2003-2004.



producción académica escrita entre los años 1986 y 2002 en torno al tema del campesinado y la democracia.

Conviene advertir que las fuentes revisadas son solo una parte de las que se pueden encontrar en ese lapso de tiempo. Además, que la relación entre democracia y campesinado en la mayoría de los documentos examinados no es explícita. Con respecto a este último aspecto y para establecer tal nexo, la revisión se hizo indagando aquello que tenía relación con la democratización campesina, ya fuera desde una visión económica, política, social o cultural.

Este artículo se compone de dos partes: la primera contiene unos acercamientos conceptuales que sirven para hacer una lectura del significado de democracia. Puesto que la pesquisa principal parte de la pregunta de qué se entiende en los textos por democracia campesina, se vuelve necesario saber qué entendemos aquí por democracia, cómo la leemos en el contexto colombiano y por qué consideramos que reflexionar sobre la democratización campesina es relevante para prefigurar perspectivas de paz.

En la segunda parte se analizan cualitativamente los documentos que produjo la academia en los últimos 15 años sobre el tema. Para ello, se establecen tres categorías de análisis:

- ✱ El campesinado como actor social y sujeto histórico.
- ✱ Equidad económica, democracia y campesinado.
- ✱ El campesinado y el carácter de la democracia: participativa, consultiva o real.

Finalmente, se presenta una matriz que agrupa los estudios consultados por categorías analíticas, que corresponden a las nociones que dichos documentos traen sobre campesinado y democracia.

## 1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

### 1. 1. ¿Qué entendemos por democracia?

El derrumbamiento de la Unión Soviética fue el hito más importante que situó la democracia como la mejor forma del quehacer político de los Estados en los últimos 15 años [Held 1997, Facio 2002, Facio y Ramírez 2000]. Sin embargo, la democracia como régimen y concepto dentro de la filosofía política ha sido un campo de debate durante siglos. Siendo concientes de la magnitud de la discusión, queremos plantear solo algunos elementos conceptuales que ayuden a resolver un interrogante más circunscrito al contexto colombiano: ¿cómo entender la democratización campesina en medio de las circunstancias por las que atraviesa nuestro país?



Si durante siglos el tema de la democracia ha acompañado la historia política de los Estados, es posible advertir desde una perspectiva dialéctica que son numerosos los cambios y las reconceptualizaciones por las que ha transitado dicha categoría<sup>2</sup> y que ellos y ellas dependen de los actores que las definen y concretan, de las trayectorias históricas, de las contingencias de los países [Moore 1973, Bunce 2000, González 2002] y de sus interrelaciones con otros Estados. Es decir, la democracia como práctica y concepción política no es estática, se mueve al ritmo de la historia, una historia concebida de manera cíclica, fuera de pretensiones evolucionistas.

Antes de revisar los elementos más relevantes que contiene la noción de democracia en dos grandes vertientes del pensamiento (liberalismo y marxismo), es necesario, en primer lugar, conceptualizar brevemente lo que se entiende por democracia, a partir de los supuestos de mayor consenso entre los académicos contemporáneos y, en segundo lugar, reflexionar sobre algunos aspectos que permitan acercarnos desde una aproximación compleja al tema que nos atañe.

Una de las nociones más aceptadas sobre democracia es la que trae Roberth Dalh en su libro *La Poliarquía*, en el que afirma:

El gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos [...]. [Sin importar] por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro [...] creo que para que un gobierno responda durante un período de tiempo a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para: 1) formular sus preferencias, 2) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias [Dahl 1993, 13-14, paréntesis mío].

Junto a esta definición, tomemos las siguientes reflexiones de partida:

1. Si bien la democracia entendida como concepto sustantivo busca como fin último la igualdad, la libertad y la paz, no fueron estas nociones las que reinaron en los procesos de transición democrática [Moore 1973, Tilly 1973, 71-78, Wills 1998]. Grandes conflictos, inestabilidad política, formas de exclusión social y económica y dinámicas de homogeneización

---

<sup>2</sup> En esta breve reflexión nos limitamos a abordar elementos que aparecen de manera recurrente en la definición de democracia.



cultural enmarcaron la lucha por la transformación hacia las hoy consideradas naciones democráticas modernas.

2. De lo anterior se deriva una discusión: aunque se diga que la democracia en Colombia es una de las más antiguas en América Latina y aunque a partir de la Constitución de 1991 sea en sí misma un referente de valor político incuestionable, es necesario entenderla desde su propia trayectoria para develar los límites que cuestionan su consolidación. Además es urgente examinar qué se entiende en nuestro contexto por democracia, si ello no se hace, todos seguiremos hablando de esta categoría como algo consustancial a nuestra época y derrochando acciones que en ocasiones surgen del sentido común más que de una reflexión prudente y precavida frente a sus implicaciones.

Dicho de otra manera, todos creemos ser democráticos –visión inconveniente y peligrosa–, todos pretendemos justificar las acciones en nombre de la democracia, pues en sí misma se considera como un valor inobjetable. Por lo tanto, dichas acciones (incluso las más verticales y autoritarias) se legitiman desde un discurso que se monta en su estandarte.

Los interrogantes que surgen ahora –y que intentaremos abordar más adelante– son:

- ✿ ¿Es la democracia el modelo político más proclive a la justicia social, la libertad y la paz en nuestro país<sup>3</sup>?
- ✿ ¿A qué tipo de democracia debemos referirnos cuando aceptamos una noción pluralista de ciudadanía en contextos de poder desigual?

Indaguemos ahora sobre los criterios conceptuales que bordean la definición de democracia, especialmente, la de democracia moderna. Como se había mencionado, son las ideas de libertad e igualdad, pero además las interrelaciones complejas entre política, Estado, gobierno y sociedad civil<sup>4</sup>, los elementos conceptuales que más sobresalen y complejizan esa definición. Estos elementos varían de acuerdo con la perspectiva de análisis: puede ser sustantiva, cuando se evalúa principalmente su contenido normativo –el deber ser–, o procedimental, cuando se observan únicamente las reglas de juego facticas, que sirven para resolver dilemas de acción colectiva sin tener que recurrir a la violencia de hecho. Tal distinción no siempre aparece

3 Al respecto, véase Romero [2002].

4 Véanse, entre otros, Held [1993] y Baechler [1996].





estrictamente diferenciada en los debates sobre democracia, sin embargo, es fundamental reconocerla con el fin de ubicar sus implicaciones prácticas.

Las ideas liberales<sup>5</sup> de la democracia o que surgen de la corriente de pensamiento liberal, todas ellas,

coincidían en la defensa de un Estado constitucional, de la propiedad privada y de la economía de mercado competitiva como mecanismos centrales para coordinar los intereses de los individuos [...] los individuos se concebían libres e iguales, con derechos naturales; es decir, con derechos inalienables desde su nacimiento [Held 1993, 59].

En las primeras ideas liberales, por ejemplo, con Maquiavelo –de donde precisamente derivan las principales críticas–, las nociones sobre libertad e igualdad son arbitrariamente restringidas:

El pueblo o la ciudadanía estaba compuesto por aquellos con medios ‘independientes’, de quienes se espera un interés sustancial en los asuntos públicos. No se esperaba ese interés de los extranjeros, los campesinos, los sirvientes y los ‘dependientes’ (una categoría que excluía a mujeres y niños) [Held 1993, 65].

Pero dichas restricciones no cambian totalmente en el liberalismo contemporáneo. Las nociones de libertad e igualdad en aquellos momentos de la historia en los que las ideas liberales han regulado y dominado la percepción de la política y la economía se ven constreñidas por un contexto que, por un lado, promueve idílicamente una “sociedad civil políticamente autónoma”, con derechos que se concretan a través de un Estado de derecho fuerte, con estricta división de poderes; pero por otro, se sustenta, defiende y promueve la “propiedad privada de los medios de producción, una economía de mercado competitiva y una familia patriarcal” [Held 1993, 92].

El temor más grande de los liberales clásicos y contemporáneos es el obstáculo que pueda generar un Estado tiránico frente a la realización individual de los pobladores de una Nación. El Estado debía proteger los derechos de los ciudadanos, pero no invadir su vida privada, no penetrar en la esfera económica y familiar, ni regular los espacios del mercado.

No obstante, su percepción idílica de una sociedad civil políticamente autónoma e igual se ve enfrentada a un interrogante fáctico, especialmente conflictivo para abordar la idea de libertad e igualdad en el liberalismo. Hablamos de las posibilidades reales que tienen los individuos de incidir en las decisiones públicas que los afectan. Es decir, la redistribución del poder,

---

5 Afirmamos en plural ‘las ideas liberales’ pues se presentan variantes en el pensamiento liberal.



la posibilidad de que los individuos “libres” e “iguales”, independientemente de su raza, religión, sexo y riqueza, puedan acceder a las mismas posibilidades para proteger sus intereses.

La democracia liberal con pretensiones universalistas y singulares de ciudadanía difícilmente podría asegurar la distribución equitativa del poder, pues la ciudadanía concreta es pluralista<sup>6</sup>, subjetiva, conflictiva, compleja y no siempre obedece la norma.

Por otra parte –sin querer ser esencialista–, ya decía Jean Baechler en relación con la ficción del concepto de libertad, o por lo menos en términos de su absoluta constricción: “¡nadie ha gozado nunca de la libertad de no nacer!” [Baechler 1996, 80]. La libertad en términos de los liberales radicales era la libertad de tener y de acceder a la función política sin restricciones del Estado; después de largos años de monarquía, la ansiedad de salir del yugo del Estado puso a la burguesía naciente –de la que aflora el liberalismo democrático– en la búsqueda afanosa de libertad estatal.

Por otra parte, a partir del pensamiento liberal y para referirnos a la relación compleja entre política, Estado y sociedad civil, la política se restringía a los espacios públicos, pues lo público y lo privado estaba claramente demarcado. La política era para algunas vertientes la posibilidad que tenía el pueblo de ser soberano ante las decisiones públicas. Pero el Estado protegía las formas de incidencia desde las instituciones y la actividad gubernamental.

Desde esta perspectiva, había también una clara distinción entre lo que significaban el Estado y la sociedad civil, distinción que restringe la idea de libertad, pues es en últimas el gobierno elegido en la competencia electoral –que no necesariamente se concreta a través de un electorado conciente y mayoritario, sino que surge de la pugna entre facciones con poderes desbalanceados– el que toma las decisiones<sup>7</sup>.

Frente a esa visión “protectora” de la democracia a través de un gobierno y unas instituciones, surgen ideas liberales que se enmarcan en percepciones de democracia directa, en las que se defiende la participación del pueblo sin intermediaciones, ni representaciones. Una visión bastante moderada de estas ideas se presenta en la obra de Jhon Stuart Mill [1980, 1985]. Para él, la representación no debía obviarse, e incluso pensaba que en las condiciones de las ciudades modernas era imposible hacerlo; pero señalaba que tampoco debía sobredimensionarse. Así, hacía una clara distinción entre la

6 Al respecto, véanse Zapata [2001] y Cruz [2000].

7 Para una lectura procedimental de la democracia, véase Przeworki [1991, 2].



burocracia y la democracia y creía que esta última contrarrestaba la primera, pues el pueblo podría “ejercer, a través de diputados periódicamente elegidos por él, el poder del control último” [Stuart Mill 1985, 228].

Hemos abordado a grandes rasgos los supuestos fundamentales de las ideas liberales. A nuestro juicio, ellos son insuficientes o restringidos para leer la democracia en el contexto nacional<sup>8</sup>, en especial, para reconceptualizar la democratización campesina. Sus pretensiones modernas de igualdad y libertad importadas de medios sociales muy distintos a los nuestros, su visión de origen frente a la propiedad privada y el mercado, la percepción universalista de la ciudadanía y las dicotomías casi irreconciliables entre lo público y lo privado y entre Estado y sociedad civil son elementos que impiden acercarse adecuadamente a las posibilidades de democratización del campo colombiano.

Así, entonces, tanto la democracia directa que persigue el desarrollo moral humano, o la noción hiperrealista en términos procedimentales de elección racional y de lucha por el poder entre facciones tecnocráticas, o quizá la perspectiva jurídica de la democracia, en la que aparece como redención de las desigualdades sociales la protección de derechos a través de la norma<sup>9</sup> y las reformas políticas, son todas formas limitadas de percepción de la democracia. Son acepciones prescriptivas que no corresponden a la realidad de la conformación histórica de nuestra vida política y que difícilmente nos permitirían abordar la problemática que nos concierne en este trabajo: *la democratización campesina en medio de las circunstancias conflictivas por las que atraviesa nuestro país*.

Los marxistas parten de supuestos diferentes para abordar el tema de la democracia. Held señala:

Marx y Engels no negaban que las personas tuviesen capacidades, deseos e intereses únicos por libre elección. Criticaban la idea de que el punto de partida para el análisis de la vida política y de su forma de organización más deseable pudiese ser el individuo y su relación con el Estado. En palabras de Marx, “el hombre no es un ser abstracto situado fuera del mundo. El hombre es el mundo humano, el Estado, la sociedad” [1993, 133].

8 Sin pretender desconocer los grandes avances democratizadores que ellas trajeron, cuando apenas nacían en medio de monarquías absolutistas.

9 Derechos legales, que, como señala Mauricio García Villegas en sus interpretaciones de la norma y sus poderes simbólicos, muchas veces tienen un poder de esperanza (pues la ley tiene ese carácter simbólico) que a su vez permite la espera, sin embargo cabe anotar que la espera no satisfecha en un período de tiempo prolongado impacienta la ciudadanía y degenera en caos



Los aportes más significativos de esta corriente sobre la noción de democracia son, por un lado, el carácter histórico que le imprime a las reflexiones de la política y la sociedad. Por otro, su aguda crítica –a partir de la teoría de estructura de clases– a la defensa que hacían los liberales democráticos de la propiedad privada.

Esta corriente consideraba muy difícil construir la democracia en el seno de sociedades capitalistas [Miliband 1980]. Si bien el desarrollo del capitalismo permitía la modernización, pieza clave de la libertad humana, restringía a su vez la igualdad y así limitaba o contenía la noción de lo libertario.

En un Estado donde unos pocos son dueños de los medios de producción es difícil garantizar al mismo tiempo la igualdad y la libertad. Según los marxistas, en las sociedades capitalistas, la libertad se ve constreñida además por las instituciones de gobierno [Marx 1982], que por lo general representan a la clase dominante y se reproducen a través de ella, aunque en algunos aspectos tengan ciertos grados de autonomía. Por ello –afirmaban los marxistas radicales–, una libertad que tiene sus cimientos y se afianza en la libertad del capital y en la propiedad privada es de partida incompatible con la igualdad e incluso la excluye. Así, de esta desconexión entre igualdad y libertad surge una democracia lisiada desde su origen.

En este sentido, para esta corriente de pensamiento era perentorio reflexionar sobre la politización de la economía, pues allí se centraban las inconsistencias de la desigualdad. Por lo tanto, la división tan clara que presentaban los liberales en torno a lo público y lo privado, lo estatal y la sociedad civil, era para estos pensadores objeto de duda. La imparcialidad del Estado, pretendida por los liberales, frente a las esferas privadas y la sociedad civil era una ficción en la que se escondían los nodos de poder de aquellos que lo detentaban. Según Held, para Marx,

la autonomía política del Estado se entrelaza con su capacidad para minar los movimientos sociales que cuestionan el statu quo [...] El Estado es una 'superestructura que se levanta sobre los 'cimientos' de las relaciones económicas y sociales [...] No es el Estado, escribía Marx, el que subyace al orden social, sino el orden social el que subyace al Estado [Held 1993, 147, 148 y 150].

Así entonces, para la vertiente ortodoxa del marxismo, la democracia sólo es factible en la medida en que haya libertad y la libertad implica a su vez la democratización de la sociedad y del Estado. En su concepción, para conseguirlo es necesario dismantelar la estructura de clases y la propiedad privada.

Líneas marxistas contemporáneas menos ortodoxas no desechan los avances de la democracia en el seno del mundo capitalista. Los partidos, el voto secreto, la pluralidad de ideas políticas contrapuestas y las luchas de eman-



cipación por las que ha atravesado la sociedad en su historia de democratización, son ideas que para los demócratas contemporáneos de esta corriente no deben sacrificarse por la defensa radical de un nuevo orden. Además, porque las condiciones modernas de una revolución están minadas por factores más complejos que superan el análisis convencional de la estructura de clases, factores que se vuelven fundamentales para observar la reestructuración del mundo político y social [Poulantzas 1977].

Hay variados elementos que deben entrelazarse para poder analizar hoy la democracia, en nuestro contexto particular, entre ellos: las trayectorias históricas de cada país, las heterogeneidades subjetivas y objetivas de los sujetos que encarnan la ciudadanía del mundo actual, procesos identitarios particulares y colectivos (de raza, sexo, religión, ideología, entre otros), fuerzas hegemónicas que afloran de diversos centros de poder, tanto locales como globales, populares y elitistas.

A la vez, hay macrorrelatos que no se sostienen ante la evidencia diversa y compleja de nuestra realidad. Uno de ellos es la visión tradicional del marxismo en la que superar las clases sociales significaba, la superación de toda disputa, y otro, la idea de un autogobierno en la que el pueblo, con una clara noción de “bien común”, tenga el control del poder para asegurar la libertad y la igualdad. Son percepciones tan universalistas como las ideas liberales de una ciudadanía libre, igual y ahistórica.

A pesar de ello, sería inconveniente desconocer el gran aporte teórico de la corriente marxista a la teoría de la democracia. La problematización de las ideas de libertad e igualdad, incluso las de orden y paz en el marco de sociedades capitalistas, ha sido y sigue siendo una reflexión que desenmascara las ficciones que lleva implícita la noción de democracia.

Con lo anterior pretendemos mostrar que, sin lugar a dudas, cada versión de la democracia depende del discurso que la plantee y que cualquiera de ellos es en esencia político. Es decir, que se refuerza mediante dispositivos de poder que circulan en la sociedad.

Finalmente, podemos inferir la complejidad que existe respecto al significado normativo de la noción de democracia. La multiplicidad de perspectivas debería ser el aviso de precaución cuando pensemos en tomar a la ligera los análisis, los discursos y las acciones que se quieran justificar en nombre de ella.

Resta decir que una noción de democracia debería asegurar mínimamente un orden pluralista, a través del cual sean cada vez menos los sujetos vulnerados en un espacio inevitable de desigualdad y libertad limitada.



En ese sentido y desde nuestra posición particular, la democracia sería al mismo tiempo un *régimen* formal de mediación política global, nacional y local. Pero también el *sistema* a partir del cual se llegue a acuerdos para resolver conflictos entre actores sociales plurales y dilemas colectivos, “sin derramamiento de sangre”. La democracia finalmente sería un *proceso* continuo de redistribución de poder desde la cotidianidad y en un contexto en el que la historia sea la base que refuerce su concreción.

La democracia podría verse entonces como régimen, sistema y proceso, una triada que complejiza su significado y que quizá nos acerque a una comprensión más dialéctica de ella misma.

## 1.2 ¿Cómo leer la democratización en Colombia?

### 1.2.1. *La democracia moderna: ¿un modelo para los países en desarrollo?*

La historia de las naciones, en especial las localizadas en Europa occidental, ha conducido durante los últimos dos siglos a calificar a los Estados de acuerdo con la idea evolutiva de los Estados modernos; la evolución se mide de acuerdo con los requerimientos que cumplen o dicen cumplir los países desarrollados. La democracia se erige sobre esos supuestos.

En ese marco, los elementos que han caracterizado a los Estados modernos (territorio, población y poder público) asumen valores particulares:

- ✳ El territorio es un espacio de dominio público y con monopolio de la fuerza por parte de las autoridades legítimamente constituidas.
- ✳ La población, más que una agrupación de sujetos individuales con intereses, medios y fines independientes, es una ciudadanía singular, una comunidad política imaginada, que obedece a los intereses de la nación y cumple sus deberes de vínculo con sus autoridades y su espacio territorial.
- ✳ El poder público no es de cualquier tipo. Además, con las hondas de occidentalización y el incentivo de la caída del Muro asume nuevamente su mejor perfil, en un régimen político cuya máxima expresión se encuentra bajo la denominación de ‘democracia’.

De esa forma, pierde sentido equiparar a los Estados de los países europeos y de Norteamérica con los latinoamericanos. La razón es que entra en juego la lista de imperfecciones de las naciones en vía de desarrollo. ¿Monopolio de la fuerza?, ¿comunidad política imaginada?, ¿procesos democráticos?. En particular, ninguno, o casi ninguno, de estos elementos puede atribuirse a países como Colombia, puesto que hay falencias, especialmen-



te en lo relacionado con la estructura del poder público y la manera de gobernar.

Desde una lectura basada en los principios de la modernidad, faltaría camino para que países como el nuestro puedan saborear *el manjar* del ideal liberal de la democracia. Además, podría sostenerse sin sombra de duda que, a pesar de ser Estados, las nuestras son organizaciones débiles o imperfectas, basadas en esquemas de legitimidad premodernas y por tanto alejadas de la legalidad como elemento determinante de una comunidad racional, en términos de Weber.

De acuerdo con estas visiones, los llamados países en vía de desarrollo poseen desde hace un buen tiempo un modelo claro a seguir. Norbert Elías lo describe con claridad al tratar el tema de la sociología del desarrollo:

expresiones como “sociedad en desarrollo”, “subdesarrolladas” indican un particular giro de la perspectiva de los representantes de las sociedades ricas, pues es en las sociedades más desarrolladas donde estos términos son habituales. Puesto que su uso supone que las mismas sociedades altamente industrializadas no se encuentran ya en desarrollo o, para este fin, no son ya “subdesarrolladas”, se concluye entonces que el estadio presente de ellas debe ser ampliamente representado como carente de futuro, como etapa final [Elías 1998].

La tarea está puesta entonces para los Estados pobres, que compiten por alcanzar el desarrollo en medio de una ansiedad algo neurótica y a ‘destiempo’ ante la modernidad lograda y superada en los países ‘avanzados’.

De esta reflexión, la pregunta que surge para el análisis de la democracia en Colombia sería ¿cuál es la utilidad de hacer una lectura de la democracia desde el paradigma de la modernidad? Quizás un cambio en el parámetro de calificación –sobre lo moderno o premoderno– arrojaría inquietudes diferente para encarar nuestros propios problemas de democratización y específicamente de democratización campesina.

La equivalencia entre Estado y organizaciones legales, ramas del poder público, leyes y formas institucionales olvida que esas mismas organizaciones y leyes son expresión de los conflictos por la formación del Estado. En otras palabras, las representaciones que diluyen al Estado en lo legal-formal pierden de vista las regularidades sociológicas e históricas [...] que pueden o no objetivarse en tales espacios legales [...] el Estado es la expresión de un proceso sociológico particular, en el que un conjunto de dinámicas sociales tienden al establecimiento de una forma de dominación política centralizada, integrada territorialmente y mediada por la ley [Elías 1998].

Así, las conformaciones internas de la sociedad civil, la manera como ellas se interrelacionan con el poder público y los imaginarios que circulan



en esas relaciones hacen parte también de la estructura de los Estados de acuerdo con su desarrollo endógeno. Un desarrollo que obedece a evoluciones particulares de las sociedades y que medido con categorías universalizantes como la de modernidad quizá castigue su propia trayectoria y los lenguajes históricos que lo constituyen.

### *1.2.2. Vulnerabilidad democrática en lugar de debilidad: un replanteamiento*

Parece inconveniente vincular la comprensión de la evolución del Estado y de la democracia colombiana al análisis idealizado de la modernidad como fin del desarrollo. Hacerlo conduce a una peligrosa comparación asimétrica con los países desarrollados:

es preciso comprender que la formación del Estado ha implicado procesos de integración territorial y de estratos en los que se ha usado la violencia, y que en ese sentido la historia colombiana participa o puede leerse desde un marco más general. Pero, la historia de Colombia, y en términos más generales la de América Latina, expone algunas diferencias con respecto a la experiencia de la formación del Estado en Europa [Elías 1998].

Entender esas diferencias en la formación del país permitiría, además de tomar distancia de los referidos análisis sobre el pasado de nuestra nación y nuestra democracia, prefigurar su destino.

Dicho de otra manera, alejarse del modelo de la modernidad permite entender el proceso histórico como el camino explicativo pertinente para encontrar las singularidades del país. Eso no implica adoptar una visión parroquial y aislada de los fenómenos internacionales que cada día afectan con más fuerza a todos los Estados. Tanto desde el punto de vista interno como externo, democracias como la nuestra enfrentan constantes desafíos que las convierten en *vulnerables*. En consecuencia, es preferible utilizar el término de *vulnerabilidad democrática* y no el de *debilidad*. Incluso, desde una visión clásica se puede observar que,

Ningún Estado está solo. Todo Estado existe al lado de otros Estados en una sociedad de Estados. [...] Toda convivencia, incluso aquella sin leyes del estado de naturaleza, implica límites en la conducta de cada uno de los convivientes [...] La soberanía tiene dos caras, una que mira hacia el interior, otra que mira al exterior. En consecuencia, se encuentra con dos tipos de límites: los que derivan de las relaciones entre gobernantes y gobernados y son los límites internos y los que derivan de las relaciones entre los Estados y son los límites externos [Bobbio 2001, 139].





Como habíamos señalado, esta vulnerabilidad es diversa y compleja en Colombia [González 2002b] y en general en los países de América Latina. Internamente, Colombia enfrenta problemas sensibles que amenazan su estabilidad democrática: la violencia, la miopía histórica, con la que se invisibilizan sectores tradicionalmente excluidos, en los que se enraízan los problemas estructurales del país; la existencia de un sector público desarticulado e ineficiente, la escasa legitimidad del régimen político y del sistema de partidos y la economía ilegal que soporta el país, entre otros aspectos.

En el ámbito exterior, el proceso es cada vez más veloz e intrincado y son crecientes las relaciones de interdependencia y globalización. En todo esto, los países denominados “en desarrollo” suelen llevar la peor parte<sup>10</sup>.

En medio de las situaciones internas y externas, Colombia busca niveles de estabilidad política que le permitan encontrar un orden plural y el bienestar de sus habitantes. Surge nuevamente la pregunta acerca de si es útil apuntar a un modelo prestado de democracia: muy posiblemente resulte mejor si se interpreta nuestra democracia a partir de su trayectoria histórica y desde los actores que la perfilan con sus propios imaginarios.

## 2. EL CAMPESINADO COLOMBIANO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA

En la línea de análisis que sugerimos, queremos abordar otro de nuestros interrogantes: ¿por qué la democratización campesina es relevante a la hora de abordar prospectivas de paz en Colombia? En esta reflexión nos apoyamos en las lecturas de la corriente neogramsciana sobre el poder popular y la construcción de democracia.

Para tratar las nociones de Estado y democracia, los neogramscianos parten de una visión posmoderna y posestructuralista y desde ella evitan cosificar los conceptos y observarlos en forma esencialista. Sus premisas son menos absolutas, más procesales y elaboradas desde los actores en conflicto, quienes redefinen el poder tanto desde lo local como desde las trayectorias históricas.

Dicho de otra manera, la construcción de las categorías Estado y democracia se entiende como un proceso donde tanto actores subordinados como dominantes se influyen entre sí a partir de la dominación, la sumisión o la subversión y determinan la materialización de los conceptos.

10 En relación con el tema de globalización e interdependencia, véase Keohane [1990 y 1998].



Mallon [1995] y Nugent [1994] (analistas neogramscianos) muestran lo importante de reevaluar viejas hipótesis que alimentaron la reflexión durante mucho tiempo y en las que siempre hubo afirmaciones monolíticas. Una de ellas planteaba que fueron la burguesía y las clases dominantes las que propiciaron y determinaron los discursos y la concreción práctica de la construcción de los Estados nacionales y la democracia. Mallon demuestra en su estudio sobre México y Perú que en estos países muy por el contrario, fueron los sectores populares quienes impulsaron el nacionalismo, incluso oponiéndose a las élites y redefiniendo el discurso nacional desde su propia praxis.

Pero el discurso neogramsciano tiene también matices de gran importancia. Si bien consideran que los sectores populares fueron determinantes en la formación de los Estados nacionales y la democracia, no concuerdan con la visión de la izquierda de otrora, según la cual dichos sectores eran homogéneos, siempre subvertidores del orden, con intereses semejantes y absolutamente conscientes de su labor histórica.

A diferencia de esa visión romántica, estos autores argumentan que los sectores populares no tienen necesariamente una coherencia discursiva, que en ocasiones propenden por el mantenimiento del *statu quo* y en otras lo trastocan. “El reto analítico –dice Mallon– está en mirar no sólo la exclusión y represión en las relaciones entre discurso popular y dominante, sino también dentro del discurso popular” [1995, traducción propia].

Hablar de los sectores populares para interpretar la construcción de los Estados nacionales y la democracia en la corriente neogramsciana implica remitirse a lo local. Ella propone también un giro en el panorama tradicional de análisis. Nugent, por ejemplo, estudia cómo fue la experiencia local de la revolución en México, hasta qué punto la experiencia de los grupos populares y sus movilizaciones influyeron en la hegemonía del Estado, pero a su vez cómo estos grupos se afectaron con la hegemonía estatal. Para Nugent [1994], como para varios de los analistas de la corriente neogramsciana, la autonomía estatal y la autonomía popular son una falacia pues desde la perspectiva dialéctica de la historia y bajo un análisis de correlación de fuerzas los actores que protagonizan la construcción del Estado y sus regímenes políticos se interfieren mutuamente.

Retomando los análisis neogramscianos, sería indispensable tener una visión local y una perspectiva desde los sectores populares para entender la construcción del Estado y de la democracia colombiana. Pero, ¿cómo repensar la historia de la construcción democrática de nuestro país a partir de estos supuestos? Responder este interrogante es el objetivo de esta sección.



Nuestra hipótesis es que los macrorrelatos que configuran la historia colombiana invisibilizan al campesinado como uno de los sectores populares fundamentales del devenir histórico del país. Por ello y porque durante décadas la pugna se ha expresado con más radicalidad en el sector rural, es que esos relatos no pueden responder al porqué del conflicto actual.

Ese conflicto deslegitima el Estado y pone los mayores obstáculos para su consolidación democrática. No hablamos de una consolidación específica, de una meta particular, como la que se diseña en la modernidad y alude a los principios señalados, sino de la posibilidad de tener menos “colapsos parciales del Estado”, como bien lo señala Oquist [1978] y como lo interpretan González y Bolívar:

Oquist caracterizó la violencia de entonces como el “colapso parcial del Estado” precisamente para dar cuenta de la coexistencia conflictiva de la dominación estatal con otros tipos de controles políticos [2002].

¿Cuáles serían los aportes del campesinado a la construcción de la democracia colombiana? Proponemos una doble clave para observar dichos aportes: por una parte, la ciudadanía se construye en medio de las tensiones por el poder y los conflictos que desde lo local surgen por la restricción de derechos sobre sectores populares. Pero además por los discursos y praxis de dichos sectores, que desde abajo configuran imaginarios colectivos de democracia, reproducen los hegemónicos y/o los subvierten.

Desde esta doble visión de ciudadanía (esa doble clave) es imposible desconocer el papel determinante que desde su ubicación subordinada ha tenido el campesinado en la formación de la democracia de nuestro país. Este aspecto se demuestra a partir de la historia de sus luchas y reivindicaciones. El campesinado colombiano ha luchado desde abajo para conseguir su ciudadanía y para construir país. Así lo demuestran investigadores reconocidos como Catherine LeGrand, Gonzalo Sánchez, Absalón Machado, León Zamosc, Carlos Salgado, Esmeralda Prada y Stephan Shuner.

En particular, LeGrand [1988] hace uno de los estudios más contundentes sobre colonización campesina durante la última mitad del siglo XIX y la primera del XX. Muestra con él que es imposible desconocer al sector campesino como constructor de Estado y democracia, pero además que la reflexión de su incidencia debe darse a partir de una noción territorial y local.

Por otra parte, el olvido de el Estado frente al sector campesino se demuestra en cifras. Las estadísticas de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997 [DANE 1997] evidencian en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas que la población del campo presenta los mayores problemas



en la superación de la pobreza estructural. Si además se piensa en la pauperización de las ciudades, debe tenerse en cuenta que las zonas de invasión alimentadas por la migración *campesina* son las que muestran mayores dificultades de vida.

Es decir, el campesinado en Colombia ha sido privado de sus derechos más elementales, no sólo ahora sino a través de la historia:

Ya estamos cansados de sufrir –relata un campesino–. La justicia jamás ha estado con nosotros. No hay ley que nos favorezca ni nadie ampara nuestro derecho. Las autoridades son para proteger la iniquidad de los amos [...]. Por eso, de ahora en adelante estamos listos a defender nosotros mismos las plantaciones que hemos sembrando y hecho con el sudor de nuestras frentes. Ya estamos convencidos que las leyes todas están en nuestra contra [Sánchez y Meertens 1989].

En Colombia, el metarrelato que describe al sector rural es por lo general económico<sup>11</sup> y sólo desde él se ha medido su incidencia en la sociedad. Es decir, se le considera relevante sólo en la medida en que produce alimentos y genera divisas. Dichos discursos invisibilizan su potencial político y esconden una discriminación que limita su desarrollo. Estas narrativas impiden comprender el conflicto que hoy vivimos y que recae sobre todo en este sector:

La Hacienda como unidad política, como estructura de poder articulada a otros poderes de la sociedad, e incluso como escenario de confrontación militar cuyas formas de organización se juegan eventualmente fuera de ella, es un asunto que ha recibido mucha menos atención de parte de los especialistas [Sánchez y Meertens 1989].

No cabe duda de que los habitantes colombianos que padecen la guerra son en su mayoría campesinos que, muy a pesar de los muertos que su nación les adeuda, la desterritorialización que les fragmenta identidades e historia y los despoja de su *ethos*, se resisten a la guerra, o, como lo anota Suhner [2002], se resisten al olvido.

Pero Suhner también constata, como se haría desde una perspectiva neogramsciana, que dicha resistencia es ondulante y conflictiva, muchas de las veces incoherente en sus discursos internos, otras afortunadamente muy consolidada. Sea como fuere, fundamental en la construcción de un Estado democrático.

---

11 Aspecto que se constatará más adelante en el análisis del estado del arte.



En síntesis, la incidencia política de los sectores populares (en nuestro caso, el campesino) ha sido determinante en la construcción de nuestra democracia. Es decisivo observar y estudiar exhaustivamente los procesos de luchas campesinas y los discursos que en torno a la democracia se gestan desde lo local, para comprender con la profundidad que se necesita la crisis que afronta el país.

Así entonces, la indagación que se propone desde los supuestos neogramscianos permite sacar de la bruma y hacer visibles sujetos históricos olvidados, cuyos discursos en permanente elaboración y reelaboración, surgidos de su praxis cotidiana, de sus propias luchas por el poder, por garantizar sus derechos, se han ignorado. Son estos conflictos gestados desde abajo y que permiten la construcción de una ciudadanía pluralista, con identidades diversas, los que también estructuran democracia y persiguen un mínimo orden de carácter plural.

Una visión tal de la democracia exige que el campesinado se incluya de dos maneras: tanto en procesos informales de reconocimiento, como en aquellos formales en los que se dispone un lugar equitativo con respecto a otras fuerzas políticas.

El reconocimiento de la ciudadanía campesina no pasa únicamente por la vieja noción de redistribución de la tierra, sino también por la redistribución del poder político. Tal redistribución debe ser correspondiente con el protagonismo histórico que en la formación de país ha tenido el sector y con la importancia inmanente tanto pasada como presente frente al conflicto que no da tregua.

Poner seriamente sobre la mesa la discusión acerca del campesinado permitiría iluminar la comprensión de la crisis actual de nuestro país, lo que a su vez brindaría herramientas para un análisis prospectivo de la maduración del conflicto y posiblemente de la consolidación democrática.

De acuerdo con lo propuesto en la introducción acerca de los acercamientos conceptuales que sirven para hacer una lectura del significado de democracia, se presenta a continuación el segundo segmento que estructura este trabajo, en el que se analizan cualitativamente los documentos que produjo la academia en los últimos 15 años sobre el tema de democratización campesina.



### 3. ANÁLISIS DEL ESTADO DEL ARTE SOBRE CAMPESINADO Y DEMOCRACIA

#### 3.1. El campesino como actor social y sujeto histórico

En Colombia, las visiones académicas que contemplan al campesinado como actor social y sujeto histórico (y que nos permiten volver a pensar la democratización campesina) se acercan a las nociones neogramscianas señaladas anteriormente. En esas visiones se incluyen las de Catherine LeGrand, Darío Fajardo, Absalón Machado, León Zamosc, Gonzalo Sánchez, Donny Meertens, Sthepan Shuner, María Clemencia Ramírez, Carlos Salgado, Esmeralda Prada, Alejandro Reyes Posada, Jaime Forero y Leopoldo Múnera.

Percibir así al campesinado permite analizar desde perspectivas novedosas los procesos de democratización campesina que surgen desde los espacios locales y en medio de procesos en los que se expresan las debilidades pero también las fortalezas de una ciudadanía pluralista siempre activa. Y eso se puede observar incluso desde su aparente pasividad, desde sus discursos muchas veces inconexos y fragmentados, subvertidores o que acatan las normas.

Desde tales visiones, se puede apreciar cómo la ciudadanía campesina construye y deconstruye sus estrategias de reconocimiento y de identidad en medio de actores poderosos en pugna. Además, la forma en que juega siempre como factor determinante en la historia de luchas por reivindicaciones que en su mayoría han tendido a la inclusión económica, política y social.

Recorrer la historia de la mano de LeGrand, Zamosc, Sánchez, Salgado, Prada, y Shuner es adentrarse en un mundo que renuncia a nociones unidimensionales y en el que el actor social es un sujeto participante, proclive al cambio desde sus micro espacios y que está en permanente contacto con un afuera que también lo transforma. Las percepciones monolíticas no pueden observar esos avances y retrocesos de la ciudadanía campesina ni la democratización de sus espacios de reproducción en las diversas esferas:

las campesinas y campesinos de hoy [...] son un resultado histórico concreto de los diferentes procesos de producción, sociales y políticos que han transformado las sociedades rurales y, con ellas, al campesinado mismo. Los rasgos distintivos de los campesinos son un mayor acervo de capacidades en un entorno marcadamente cosmopolita y la construcción de identidades múltiples [Salgado y Prada 2000, 240].

¿Por qué y cómo resisten en medio de la guerra y bajo un capitalismo avasallador? ¿Son realmente un potencial democratizador, o por el contrario –como lo proponen los metarrelatos convencionales–, forman un sector



anquilosado y absolutamente conservador? Estos son interrogantes fundamentales para hacer una nueva lectura de la historia campesina, a partir de los autores mencionados.

La mirada de la democratización campesina en función de lo que denominamos aquí el campesino como actor social y sujeto histórico proponen respuestas que quizá asombren al economista ortodoxo. También al politólogo, que mide la violencia únicamente en términos de las jugadas racionales y perversas del régimen político y no desde el pluralismo de las fuerzas y actores sociales que se contraponen y retroalimentan. Posiblemente también al jurista, quien en su reducida visión garantista de la norma sugiere que el acto legal en sí mismo asegura las posibilidades de facto. Y al planeador de la política pública, que parece desconocer o prefiere olvidar en sus discursos los procesos de construcción identitaria del campesinado y lo muestra en sus propuestas como homogéneo, pasivo, sumiso y pegado a la tradición.

Se pretende en esta parte destacar los argumentos más importantes de los autores de esta vertiente que sirven para corroborar la tesis de que la percepción del campesino como actor social y sujeto histórico es la más cercana a la generación de alternativas reales de democratización del campesinado.

Catherine LeGrand explora las fuertes luchas entre colonos y empresarios a partir de la segunda mitad del siglo diecinueve y primera del siglo veinte, revisa los procesos de esa larga problemática rural, da cuenta de su génesis y evalúa su repercusión en la historia reciente de Colombia.

Ella profundiza en los actores principales de los movimientos de expansión en el mapa de la economía nacional de aquellos años: los agricultores campesinos –colonos– y los empresarios territoriales: sus orígenes, sus motivaciones, sus propósitos, las formas de relación que establecen entre sí y las que se dan en cada grupo; en fin, sus formas de ser y de hacer en el contexto de habilitación de los territorios de frontera. A la vez, revisa los factores que generan sus movimientos migratorios.

Pero, ¿qué es lo que queda al final? Aunque los colonos poseían a su favor la ley que los recompensaba con títulos de poder sobre la tierra, jamás lo obtuvieron: individuos más ricos y con más conexiones políticas coartaron sus aspiraciones, se aprovecharon de las nuevas oportunidades de la economía exportadora y de la misma política estatal que favorecía al campesino colono y finalmente se consolidaron como empresarios territoriales.

En torno a la relación agresivamente vertical que se da entre esos dos actores sociales crece la principal problemática del universo rural: la especulación con la tierra, que a su vez concentrará otros aspectos de la vida del

campesinado y lo llevarán a movilizarse a favor de su resolución. Pues es en este contexto, en el que el poder económico-político capta la mayor parte de la tierra y el campesinado hace el tránsito forzado de su condición de colono-propietario y productor a la de arrendatario.

La autora aborda el carácter político y democratizador del campesinado y analiza las formas de resistencia y de búsqueda de derechos legítimos de los colonos frente a la tierra. De allí deduce que los campesinos utilizan variados métodos que van desde las luchas jurídicas hasta la fuerza y que son una respuesta a la radicalidad y el oportunismo con que los empresarios invaden y usurpan los territorios ya trabajados por ellos.

También revisa las tácticas de los terratenientes para contrarrestar las protestas de los colonos, en las que se imponen la intimidación, la complicidad de funcionarios locales y las artimañas administrativas. Y muestra las nuevas relaciones laborales derivadas de la pérdida previa de la independencia económica de los campesinos

Sus conclusiones son poco optimistas. El conflictivo y ambiguo modelo de desarrollo impuesto en los territorios de frontera condensa problemas que hoy persisten: desigualdad, pobreza, frustración de las aspiraciones campesinas. Pero queda el potencial de lucha y de reivindicación democrática de los campesinos, un ejemplo de ello fue el fruto de los ecos del movimiento campesino en auge, relacionado con la consecución de la ley 200 de 1936, como el primer intento serio de realizar una reforma agraria. Sin embargo, la autora demuestra que no todas las manifestaciones fueron de ese tenor, siendo muchas veces sus conflictos internos un obstáculo determinante en las luchas que emprendían.

Esta visión de LeGrand convida a pensar sobre la idea de democracia en términos neogramscianos, la movilización y la protesta desde abajo, pero a su vez la influencia directa que ejercen las élites dominantes sobre dicha protesta; elementos que hacen parte de nuestra propia trayectoria de construcción de Estado y democracia. Por ello, las particularidades que emergen de estas realidades concretas no pueden encasillarse en definiciones idealizadas de democratización.

Con su estudio, LeGrand señala la conveniencia de analizar la construcción de la democracia campesina a partir de las fuertes y transformadoras movilizaciones y luchas a lo largo de la historia, más que desde la oposición entre facciones de partidos políticos, o desde la noción de una ciudadanía racional y autónoma.

La historia también constata que las movilizaciones no se restringen al espacio de la protesta, sino que buscan transitar y tener reconocimiento en la política formal (pues es allí donde finalmente se toman las decisiones).





Es en esta articulación de lo formal y lo informal donde se renuevan las relaciones de democratización con un sello propio:

durante las últimas dos décadas –dice María Clemencia Ramírez–, los movimientos sociales del Putumayo tendieron a convertirse en movimientos políticos autónomos de los partidos tradicionales. Su búsqueda por lograr la inclusión y representación en el sistema político nacional –caracterizado por la exclusión sistemática de los partidos políticos de oposición– ha sido una situación estructural y, en este sentido, podría hablarse del ejercicio de una *política de la inclusión* [2000, 131].

Es preciso señalar que dichos procesos de inclusión crean traumatismos en la organización y la movilización campesina y a su vez transformaciones relevantes. La influencia contrapuesta de los sectores dominantes y de las resistencias del movimiento campesino complejizan dichas relaciones y de ello emergen cambios que *van democratizando las relaciones de poder*.

Varios autores [Santana 1988, Gaitán 1992] han señalado la importancia de estos movimientos cívicos que llegaron a tener representación política durante las elecciones, pues se tornaron en fuerzas democráticas alternas que coinciden con zonas periféricas del país donde desde principios de la década de 1970 ha habido permanentes movilizaciones, las que han ampliado la competencia partidista y las reglas de juego [...] El Movimiento Cívico buscaba alternativas políticas frente a la “democracia restringida”, como ellos la llaman, y se enfrentaba al dilema de pasar de la representación social a la representación política [Ramírez 2000, 99 y 253].

Carlos Mario Perea afirma que “allí se perfila la renovada presencia de una sociedad civil que, ante el Estado, ya no se comporta pasivamente sino que hace uso pleno de los mecanismos democráticos que estipula la nueva Constitución” [Perea 1996]. Esta reflexión nos permite analizar cómo estos cambios en la inclusión política van democratizando las relaciones de poder, pues después de logrados dichos espacios, varios de los actores que hicieron y hacen parte de la lucha y la movilización social, intentan apropiarse de los nuevos mecanismos democráticos configurados a través del Estado.

Aunque la movilización campesina no siempre buscó –sobre todo en sus inicios– la inclusión política formal dentro de los espacios democráticos. En sus demandas estaba ante todo una inclusión económica:

Las motivaciones de los campesinos en torno a las Zonas de Reserva Campesina eran –dice Darío Fajardo– las de lograr una atención plena del Estado para sus demandas de tierras y protección para sus vidas, créditos, asistencia técnica para la producción y la comercialización, infraestructuras como elementos mínimos que les garantizaran condiciones dignas de existencia [Fajardo 2002, 87].



Pero Salgado y Prada [2000] muestran que el campesino en cuanto sujeto que transforma, se transforma y es transformado por la historia ha mutado tanto con respecto a sus demandas, como en sus relaciones de poder. De este modo, lo reconocen como el resultado de un proceso, conciben la imposibilidad de definirlo como un universal e indagan sobre las condiciones particulares en las que se desarrolla, atendiendo a las condiciones de su época y lugar.

Los campesinos son fruto de sus experiencias y aprendizajes. Por ello evolucionan y su identidad cobra matices. Estos matices identitarios se dan tanto en lo individual como en lo colectivo y marcan pautas de diferenciación. En ese proceso, dos conceptos sostienen todo el peso del análisis de los autores: la adquisición de capacidades y la evolución a una condición *cosmopolita*. Lo primero rompe con la visión que le asigna al campesino un carácter de sujeto atado al pasado, que no es proclive al cambio; lo segundo se relaciona con el rompimiento que él hace con la vieja comunidad, con el limitado marco de la localidad: ahora transita a una “comunidad de comunidades”.

Con estas bases, se le reconoce al campesino como agente y sujeto social que demanda a la sociedad en general el reconocimiento de ese carácter y la necesidad de acceso a los recursos. Esta nueva visión implica una ruptura esencial: la ruptura con una vieja comunidad que se caracterizaba por la escasez de relaciones con otros ámbitos como el social, económico y político. Esta expansión de relaciones, a su vez, implica pluralidad de identidades: “el cosmopolitismo se entiende [...] como una expresión de las identidades múltiples del campesinado y de los actores que intervienen el mundo rural” [Salgado y Prada 2000, 79].

Lo anterior, junto al desarrollo de un cuerpo de capacidades, le permite al campesino enfrentar las cambiantes formas de interacción social, económica y política. Por eso, además de ayudar a construir identidades, el campesinado gana un sentido práctico en el ámbito de las “nuevas” luchas sociales y en medio de la complejidad de la sociedad colombiana actual; es decir, con respecto a las modificaciones de la política para el agro, en las relaciones de producción y de trabajo, en el rol de la mujer y de la familia, en la organización regional y en el impacto de la violencia y los cambios en las relaciones de poder.

Todo esto permite reconocer a su vez un potencial enorme de democratización:

de ser limitada, bifurcada y particular, la protesta pasó a ser cosmopolita, autónoma y modular, en el sentido de ganar amplitud y geografía, capacidad de definición interna y acción en varios lugares al tiempo [...] las protestas



campesinas del último tiempo no han sido por la tradición sino por los procesos modernos. Ello puede leerse en el conjunto de motivos esgrimidos por los campesinos, pidiendo vinculación plena a los mercados de crédito, técnica, mercados y ciudadanía. El principal factor de crisis para el campesino está en que el modelo de desarrollo propuesto le ha impedido vincularse plenamente como productor y actor de una sociedad democrática [Salgado y Prada 2000, 146 y 248].

Lo anterior da cuenta, en relación con el sentido de las luchas campesinas actuales, que la razón de la protesta y de las luchas políticas del campesinado va más allá de la simple reivindicación económica. Hoy se reclaman derechos políticos y sociales con una orientación específica: la equidad. Y el concepto de equidad propone una nueva mirada del campesinado hacia adentro y hacia fuera, con el Estado y con su propio movimiento:

En el caso del Putumayo es importante examinar si estos nuevos movimientos sociales, que se centran en su reconocimiento como ciudadanos con ciertos derechos, buscan no sólo la inclusión sino (además) la construcción de una sociedad civil plural, con formas democráticas nuevas [Ramírez 2000, 299].

Sin embargo, estas transformaciones que estructuran ciudadanías plurales no se han dado en un remanso de paz y no siempre conducen a una mayor democratización. Los cambios se enlazan con procesos regionales específicos, atravesados necesariamente por la larga historia del conflicto armado de nuestro país:

Los retos a los que se enfrentan los ciudadanos del Putumayo son cómo lograr la construcción de ese nuevo Estado en la localidad, en el cual puedan ejercer la ciudadanía y donde la participación, antes que el paternalismo, sea lo que los defina, y más aún, su inclusión al Estado-nación en medio del conflicto armado [Ramírez 2000, 315].

Y en esa gama de ciudadanías, los colectivos enfrentan en forma también diversa sus relaciones con el conflicto; incluso en medio de la guerra intentan democratizar sus relaciones:

se están construyendo nuevas formas de ciudadanía colectiva que ponen en evidencia la emergencia de una sociedad civil local que se define en oposición a los actores armados –ya no al Estado– y busca articularse a los espacios de participación democrática para fortalecerse y, en algunos casos, lograr representatividad política [...] se trata también de la definición de grupos sociales diferenciados entre sí, pero que experimentan la misma violencia, aunque se interprete de diferentes maneras [...] [Ramírez 2000, 307].



No cabe duda de que la democracia, sin unas mínimas garantías y en un contexto de guerra, se ve seriamente limitada; por ello, en ciertos momentos de crisis, los campesinos como actores sociales han preferido la búsqueda de medios institucionales de participación:

sin estar ligados a la guerrilla, y algunos con nexos orgánicos con ésta, campesinos sin tierra, pequeños propietarios endeudados y asalariados rurales explotados [...] vieron en las negociaciones de paz, en la apertura política y en la descentralización una oportunidad para movilizarse y avanzar en la democratización de las relaciones sociales y políticas del país [Romero 2002, 276].

La democracia debería contener el derramamiento de sangre. Y aunque el campesinado busque estrategias de democratización en medio del conflicto y reconstruya sus identidades, a su vez, sacrifica la vida en ese intento. Zamosc afirma al respecto:

La violencia, además de neutralizar la capacidad de lucha campesina, marca un retroceso en la agenda de extensión de la ciudadanía, ya que la cuestión de la libertad política es forzosamente desplazada a un segundo plano ante el problema más urgente de la violación de las garantías elementales y del derecho a la vida [Zamosc 1992].

Sin embargo, nuestra historia impregnada de armas no ha cercenado nuestra propia construcción democrática. Le ha dado otro matiz que se descubre a través de los micro relatos locales, en las narraciones del conflicto hechas por el campesino como actor social e histórico, un campesino que afecta y es afectado.

Sin querer afirmar que todo aquello que surge del conflicto puede ser democrático, es entre las vicisitudes y contingencias de la guerra donde se crean poderes y micropoderes regionales que nuevamente prefiguran nociones transformadas de Estado y democracia. Poderes que se combinan y retroalimentan con un campesino que se transforma.

Dicho de otra manera, el conflicto armado también ha hecho parte de los procesos democráticos del país. El territorio y las luchas que en él se conjugan recrean los imaginarios que democratizan al campesinado. Algunas veces vulneran su ciudadanía empoderada, otras muchas la potencializan, pero siempre el territorio (pacífico o conflictivo) y las identidades que de él surgen son elementos que convergen cuando se observa al campesinado como actor social y sujeto histórico.

Para finalizar, es importante destacar la claridad y contundencia de los elementos que pueden extraerse en torno a la democratización campesina, a partir de los discursos implícitos y muchas veces explícitos de la mayoría



de los autores que trabajan esta corriente. Dichos autores, aunque son pocos, están convencidos de que las posibilidades de consolidación democrática en Colombia pasan necesariamente por la democratización en el campo. Una democratización que se erige en su historia, en sus identidades diversas y en sus ciudadanías múltiples y en conflicto, y, en los significados e imaginarios que construyen desde lo local en relación con el Estado.

### 3. 2. Equidad económica, democracia y campesinado

El análisis del campesinado a partir de una visión netamente productiva es una constante entre los académicos del periodo de análisis<sup>12</sup>. No obstante, para observar la democratización del campesinado colombiano necesitamos examinar la producción académica que desde una mirada económica ha trabajado el tema. Desde esta visión se pueden señalar dos niveles de reflexión: de una parte, el de equidad y pobreza en el campo, teniendo en cuenta aspectos como redistribución de tierras, crédito, insumos, comercialización y seguridad alimentaria. De otra, en el de inclusión y reconocimiento de la economía campesina en el contexto nacional.

En general, las obras elaboradas desde la Misión Rural [Varios autores 1997-1998] tienen esta perspectiva, igual que autores como Alejo Vargas, Darío Fajardo, Astrid Martínez, Absalón Machado, León Zamosc, José Ramírez Vallejo, Manuel Lajo Lazo, Blanca Rubiano y Jairo Sánchez Acosta, entre otros<sup>13</sup>.

Todos ellos convergen en indagar, problematizar o cuestionar aspectos como el modelo de desarrollo, las políticas económicas que influyen en la vida rural, específicamente en las condiciones del campesinado; la persistencia campesina por sobrevivir en medio de las economías de mercado y la necesidad de conceptualizar al campesinado a partir de nociones que vayan más allá de lo mercantil. Además, plantean aspectos prospectivos y alternativas de solución –en muchas ocasiones, bastante retóricas– frente al fortalecimiento económico, presentando estadísticas que diagnostican retrospectivamente y hacia el futuro la relevancia del sector en la estructura económica nacional.

12 José Antonio Ocampo, Remberto Rhenals, Mariano Arango, Alonso Cardona, Roberto Escamilla, Marc Hofstetter; José Ospina Sardi, Ricardo Vargas, Gabriel Martínez y Luis Fernando Londoño son algunos autores que enfatizan en la perspectiva economicista y que poco profundizan en la relación entre lo económico y lo democrático.

13 Véase al final del documento la matriz *Producción académica y discursos sobre campesinado y democracia*.



León Zamosc revisa las transformaciones del universo rural y la situación de los campesinos entre 1950 y 1980, en el contexto de la consolidación del capitalismo colombiano:

en los últimos 30 años, el sector agropecuario respondió favorablemente al desafío macroeconómico planteado por la modernización y [...] en su interior se consolidó una pauta de desarrollo, basada en la coexistencia de la agricultura campesina y la capitalista [1992, 35-66].

Sin embargo, cuestiona esta pauta de desarrollo, pues agudiza la exclusión económica y política del campesinado. Con ese propósito, une a su análisis la importancia de las luchas campesinas de los pasados años setenta y ochenta, pues fueron intentos cruciales de resolver problemáticas fundamentales e hitos que abren perspectivas de democratización rural. Por ello, si bien estos análisis económicos parecieran silenciar el tema de democracia, de ellos pueden extraerse fuertes nociones democratizadoras:

Si se pretende entender las luchas campesinas contemporáneas, la premisa teórica fundamental debe ser la idea de que, con la consolidación del capitalismo, el campesinado evoluciona como sujeto social cuyas aspiraciones se orientan no solamente hacia la defensa y promoción de la economía campesina libre sino también hacia la conquista del ejercicio de los derechos políticos que deberían venir asociados con el estatus de ciudadanos en la nueva sociedad [1992, 66].

Análisis de la reforma agraria como los de Absalón Machado complejizan mucho más la visión economicista. Según Machado, es preciso discutir su contenido, su concepción y el modelo de desarrollo rural que se requiere. Según su perspectiva, es clara la necesidad de replantear los modelos, pues los tiempos han cambiado y se hace necesaria una transformación estructural del sector, de la que el término tradicional de *reforma agraria* no da cuenta. Por ello, él propone comenzar por cambiar dicho concepto por uno más amplio, el de reforma rural:

existe acuerdo en que la reforma agraria altera la distribución del ingreso y la estructura político social, así como que impulsa el desarrollo económico, amplía el mercado interno, mejora la productividad y el nivel de vida de los campesinos, supera la pobreza y logra un mayor desarrollo de la democracia. Pero el acuerdo no es tan claro cuando se trata de definir el tipo de reforma que debe adelantarse y la extensión o profundidad de la misma en términos de modificación de los factores de poder al interior de la agricultura y el sistema nacional [...] [Machado 2000, 83].

No obstante, al mismo tiempo en que se avanza en una visión más amplia sobre reforma rural, parece proponerse tácitamente una perspectiva



modélica de la reforma, a partir de una prefiguración, de un acuerdo o contrato social, que no indaga las soluciones de facto que se elaboran y reelaboran desde la praxis campesina y que están atravesadas por los procesos identitarios construidos en relación con el territorio.

Desde esta perspectiva de equidad económica y democratización campesina, otros autores conjugan además aspectos geográficos y políticos. Su fin es encontrar elementos explicativos de la tradicional exclusión política del campesinado. William Ramírez Tobón afirma en torno a la crisis regional y con un tono político-económico que la crisis es,

una seria mutación, a nivel de las estructuras territoriales, de las relaciones de intercambio socioeconómico y político vigentes, un punto de ruptura crítica en la trama, que articula la institucionalidad pública con los intereses privados de los actores sociales. En esa perspectiva, el desarrollo tendría que ser visto como un problema esencialmente sociopolítico, la región como una comunidad que encarna a agentes políticos, la planificación estatal como un proceso de promoción y concentración de fuerzas sociales [Tobón 1993, 21].

Esta visión articulada de lo económico, lo regional y lo político es fundamental si entendemos la construcción democrática a partir de fuerzas en conflicto que circulan de abajo hacia arriba y viceversa. Es decir, fuerzas que se influyen de manera circular entre lo local, lo regional y lo nacional, pero además, entre lo popular y lo elitista.

En forma recurrente pero a su vez determinante, las perspectivas de equidad económica aquí analizadas se enlazan necesariamente con el tema de la pobreza estructural que enfrenta el campesinado. De ello es posible deducir que la pobreza se convierte en uno de los obstáculos más complejos y que más limitan las posibilidades de la democratización campesina. La dependencia que le genera al campesinado su trabajo limita en gran parte su accionar político, pues se restringe a la consecución de sus medios de subsistencia y los de su familia. Cristian Gros relaciona la pobreza campesina con las políticas públicas así:

Los pobres se encuentran ante todo en el campo, lo cual significa que los campesinos [...], abandonados a sí mismos, sin protección social y sin justicia, carecen, en cuanto productores de infraestructura, de medios técnicos, de créditos. Pero es al Estado a quien le compete extender sus servicios, cuidar, educar, proteger, hacer reinar la justicia, apoyar la producción mediante la asistencia técnica, el crédito y las inversiones, sin lo cual predomina la desarticulación, el dualismo, es decir, la no integración de regiones y de seres humanos en el espacio nacional [Gros 1992, 19].



Esta perspectiva de Gros no sería sugestiva para los procesos de autonomía que se alientan a partir de la democracia participativa que pregona la Constitución de 1991. Sin embargo, el ‘consultivismo de masas’<sup>14</sup>, como le hemos querido llamar aquí, no remedia la ausencia del Estado en aspectos fundamentales para la superación de la pobreza campesina. En este punto, estaríamos de acuerdo con las visiones de democracia representativa, desde las que se propone una democracia protectora que satisfaga las condiciones mínimas de vida de los electores y no electores, pues, ¿de qué sirve a los campesinos estar en procesos ‘participativos’ si a la vez son desplazados y sus familias padecen hambre y miseria?

Es decir, la democracia participativa formal planteada actualmente no puede resolver los graves problemas de pobreza a los que se enfrenta el campesinado, seriamente vulnerado como ciudadano de derechos. Además, y como lo veremos más adelante, la democracia participativa, la reina hoy de todos los discursos que se precian de democráticos, se ve mucho más cuestionada en su relación con la superación de la pobreza, cuando tiene un perfil más consultivo que realmente participativo. Dicho de otra manera, cuando la influencia real en la toma de decisiones por parte de los sujetos afectados se ve seriamente limitada, sea por el desbalance de poderes o por la visión convencional, en la que se equiparan pobreza e ignorancia.

En esta misma línea se puede leer a Blanca Rubio. Ella analiza la pobreza del campesinado desde el cuestionamiento de las economías capitalistas y afirma que,

La exclusión de los campesinos es consustancial al régimen de acumulación vigente [...] La exclusión productiva de los campesinos erosionó su identidad económica, social, ideológica y política y los colocó en el plano de sombra de la marginalidad, agudizando su miseria ancestral [Rubio, 2000, 272].

En su discurso, nada puede tomarse como si se tratara de desmontar el andamiaje capitalista para estructurar un nuevo orden económico. El campesinado colombiano erigió sus demandas de reconocimiento de sus economías y de la propiedad privada de sus tierras a partir de un discurso capitalista. Es decir, las luchas campesinas dentro de un marco capitalista han buscado siempre superar la precariedad de la materialidad en la que viven y no necesariamente trastocar el orden.

Quizá la lectura sobre pobreza campesina sea una línea analítica casi habitual en las reflexiones sobre el sector. Sin embargo, todo parece letra

---

14 Aquella participación en la que importa más la cantidad de participantes que las implicaciones reales que tengan las opiniones de los sujetos que participan.





muerta cuando se trata de las implicaciones reales en la política pública<sup>15</sup>. A pesar de ello, problematizar la pobreza campesina es y continúa siendo definitivo si se intenta hablar de democracia. Las posibilidades de garantizar una ciudadanía activa del campesinado, pasan necesariamente por la atención seria al tema de la miseria en el campo:

Es menester refundar la agricultura campesina, sobre la base de un proyecto campesino incluyente, que le permita subsistir con dignidad de lo que produce; incrementar la producción con apoyos estatales suficientes [...] e integrarse de manera diferenciada según los recursos disponibles, la región, el tipo de cultivo, en suma según su especificidad [Rubio 2000, 265].

Por otro lado, encontramos concepciones de género en relación con la economía campesina que pueden leerse en clave democratizadora. Donny Meertens y Andrée Michel, líderes de esta perspectiva, advierten implícitamente que la democratización política pasa por el reconocimiento del aporte femenino a las economías campesinas. Además, la construcción y consolidación democrática, como bien lo reconoce David Held, atraviesan las esferas de lo público y lo privado y esta distinción –que en la práctica no es tan clara– es de suma importancia cuando del campesinado se trata.

Desde una visión habitual, la familia campesina parece tener delimitadas claramente las fronteras entre el afuera y el adentro. Sin embargo, los cambios políticos, económicos y culturales llegados con la modernización delinean otros horizontes. Han planteado retos transformadores a la familia campesina en relación con sus imaginarios de lo público y lo privado. Retos que pueden redundar en mayor poder político de la mujer en el campo, de acuerdo con el manejo que se les dé, y a su vez, en la democratización campesina desde lo cotidiano.

Otro punto de referencia en esta línea analítica son las reflexiones que surgen de la crítica a la percepción del gobierno nacional acerca del campesinado y su identidad económica. Rocío Rubio señala que,

la visión que tiene el presidente de lo rural, que parte de la siguiente formulación: para el año 2010, Colombia tendrá 50 millones de habitantes. De ellos, 10 millones dependerán del campo. Con este estimativo, lo rural no puede reducirse al sector agropecuario, sino que debe ampliarse a nuevas actividades productivas como la minería, el turismo, la industria, el comercio y los servicios, entre otros renglones. En este sentido, Uribe no observa al campo como un escenario de propietarios rurales, sino como uno de asalariados [Rubio 2002, 41].

15 Basta con revisar los programas presidenciales del período de estudio, para comprobar que el tema sigue en la retórica política de la planeación.



Lo que plantea la autora tiene un aporte valioso, pues logra evidenciar el sometimiento del campesinado al arbitrio de la competencia por el empleo, donde parece quedar saldada la deuda de tierras. Estas miradas unilaterales de quienes detentan el poder en la toma de decisiones menguan las posibilidades de democratización campesina.

Lo descrito anteriormente corresponde a trazos de una observación general hecha a la literatura con perspectiva de equidad económica, democracia y campesinado. Para concluir, podría señalarse dos limitaciones principales en esos estudios:

- ✦ La lectura de desarrollo, de Estado y de ciudadanía es muy estrecha: en ella se inserta al campesinado en un modelo competitivo y evolucionista, donde la equidad se ubica bajo los imperativos de la eficiencia. Eso entrega a su vez una visión sesgada y limita la idea de desarrollo integral, equitativo y realmente democrático.
- ✦ El nexa entre campesinado y Estado se sitúa en el dilema entre la política pública o la organización campesina 'autogestora' que prescinde del Estado. De ambas opciones se deriva una percepción escindida entre sociedad civil y Estado, que limita las interconexiones y mutuas influencias entre estas dos esferas.

### 3. 3. ¿Democracia consultiva?, ¿participativa?, ¿real?

La democratización campesina debe pensarse a partir de las historias regionales, de los sujetos en permanente conflicto y de correlaciones de fuerzas en espacios locales. Los relatos de los actores sociales plurales son los que realmente perfilan nuestra construcción democrática, sin que eso signifique excluir las formas explícitas y formales de democracia y a las mismas elites de gobierno.

Sin embargo, el problema de fondo es que en la gran mayoría de trabajos académicos y de los discursos de gobierno del periodo que estamos estudiando se releva mucho más la construcción formal de la democracia en un espacio coyuntural, que el análisis de lo que significa la democratización desde los sujetos históricos y desde espacios locales. Eso explica, por ejemplo, que en los planes presidenciales<sup>16</sup> la concepción privilegiada sobre el

<sup>16</sup> Véase al final del documento la matriz *Producción académica y discursos sobre campesinado y democracia*.



campesino sea principalmente económica y la democracia se conciba desde la óptica de la consulta, más que desde una visión de redistribución de poder en relación con la toma de decisiones.

Cabe aclarar que si bien la participación, así vista, crea espacios de encuentro y socialización de demandas, no trasciende a la concreción en la política pública, lo que crea desbalances de poder y fracturas entre la población y el Estado.

Al analizar los boletines de las Mesas Ciudadanas para la Paz [Indepaz 2001-2002], por ejemplo, encontramos que si bien sus planteamientos y concepciones son ampliamente democráticos, en la descripción de sus discursos hay reducidas implicaciones con respecto a la toma de decisiones de los sujetos que participan.

Los relatos de la gran masa que hace parte de las Mesas se pierden; vuelven a aparecer los lenguajes de quienes tienen “autoridad intelectual” para hablar de los temas. Y no es que esto sea inadecuado *per se*, pero nos seguimos preguntando: ¿dónde están los lenguajes subalternos? Aquellos discursos que tradicionalmente han sido invisibles vuelven a serlo en los escritos que surgen de los espacios que trabajan por lo democrático<sup>17</sup>.

Algo más: en los boletines se hace una lista de un gran número de demandas, en cuadros sistemáticos pero sin rostro; demandas que nunca descubre el lector dónde se tramitan o hacia dónde transitan: ¿hacia la política pública?, ¿hacia la autogestión?, ¿hacia la búsqueda de recursos entre Organizaciones no Gubernamentales o a embajadas?

A la vez, algunas revistas, entre ellas la del Departamento Nacional de Planeación, tienen esa perspectiva formal de la democracia. En algunas se manejan las nociones de participación y de democracia representativa como las formas más acertadas de la democracia y quizá como su único discurso válido<sup>18</sup>.

El error inaceptable es la unidimensionalidad del discurso. La participación democrática es el patrón de nuestro tiempo. Las exigencias de la cooperación internacional en torno a este tópico para hacer sus aportes y los modelos de planeación participativa que se imponen desde el gobierno, a través, por ejemplo, de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) son estrategias propias de una ola de democratización formal en esta coyuntura y en el

17 Véase por ejemplo Indepaz [2002].

18 Véase al final del documento la matriz *Producción académica y discursos sobre campesinado y democracia*.



país principalmente a partir de la Constitución de 1991. Situación que debe aprovecharse pero desde una perspectiva más integradora.

Cierto es que con la promulgación de una nueva Constitución en el país en 1991 se generaron dinámicas de democratización muy relevantes. Pero los actores destinatarios de las disposiciones constitucionales (nuestro campesinado, por ejemplo) nuevamente se encuentran en la encrucijada del poder y de sus desbalances.

También es real que, como lo dice Absalón Machado,

la Constitución solamente es una posibilidad para desarrollar la democracia y modernizar la política, de tal manera que le corresponde a las organizaciones sociales generar los procesos e instrumentos que les permitan alcanzar esas metas [...] [Machado, Suárez y Castillo 1993, 89-100].

Sin embargo, es preciso recordar que las esferas de toma de decisiones y de redistribución de poder son las más protegidas por las elites dominantes. Lo que no significa que la apertura de estos espacios formales no ayude a que se expresen más las presiones de democratización gestada desde abajo.

Si la democracia participativa va más allá del 'consultivismo de masas' puede recrear los espacios de la democracia. La precaución frente a esta forma de ver la democracia, además de lo unidimensional que puede resultar el discurso, es creer que todo mecanismo de participación, con solo serlo, es realmente democrático. Además, algunas veces también se piensa que dichos mecanismos son concesiones que los campesinos deben agradecer al Estado: eso es el desatino de una visión sesgada que no observa la historia, tal como se observa en la siguiente cita:

Hacerlos protagonistas del desarrollo a través de la democracia participativa es una posibilidad que no está por fuera de las consideraciones del nuevo ambiente político que ha creado la Constitución, ni de las capacidades mismas de los campesinos para organizarse en función de ser actores y protagonistas de una democracia real y no meramente nominal [Machado, Suárez y Castillo 1993, 104].

La idea de "hacerlos protagonistas", como si no lo hubiesen sido durante la historia, como si fuese una concesión o una dádiva, y la creencia de que la democracia participativa es la salvación son argumentos limitantes de una visión más amplia de la democracia.

Pero es útil también resaltar el enorme avance que significa mencionar de manera explícita el discurso mismo de inclusión del campesinado a la democracia formal de nuestro país. Es un avance enorme para las posibilidades que abre la democracia desde arriba. Aunque no sobra advertir que se



requiere cuestionar el ligero optimismo que trae la idea de participación en la política colombiana.

Rocío Rubio critica fuertemente la visión caritativa del gobierno, cuyo discurso sustenta en última instancia la concepción de democratización que circula en relación con el campo, acabando con la posibilidad que tendría el campesino de ser sujeto de derechos, el campesinado necesita algo más que un discurso teológico y compasivo:

[Necesitamos crear una relación fraterna y cristiana entre todos los que trabajen el campo. Álvaro Uribe Vélez]. Lo anterior es la afirmación más dicente del presidente en torno al actor campesino. Ciertamente, en Uribe existe una distorsión de las relaciones con el campesinado, pues no se trata de fraternidad y cristiandad, sino de reconocerle su condición de ciudadanía activa y diferenciada, su derecho a ser sujeto de derechos [Rubio 2002, 47].

Considerar al campesino como sujeto de derechos atraviesa también lo que esta misma autora, junto con María Clemencia Ramírez, ha denominado una democracia de garantías:

La democracia de garantías plantea que se debe entender la democracia no sólo como un procedimiento formal para elegir y ser elegido, sino además como un postulado en el que se observan las reglas de juego político que permiten que existan las garantías para todos los asociados a un Estado. Un régimen democrático debe brindar las garantías para que las ciudadanas y ciudadanos ejerzan sus libertades y tramiten sus asuntos [Rubio 2002, 7].

Una democracia con garantías significa, en última instancia, que el campesinado tenga un lugar en equidad en los espacios de representación política. Para ello, según Rubio, es necesario promover una reforma política normativa transformadora, aspecto que consideramos acertado. Pero es preciso aquí hacer también un alto, pues la visión garantista de la norma no satisface los límites de la democracia. Hay formas de hacer política y de pugnas por el poder en los escenarios de representación que van mucho más allá de eso y quizá, la 'reformatis política' se queda muy corta a la hora de redimensionar la vía de la democratización campesina.

Los dilemas democráticos por los que atraviesa el campo no pueden superarse sólo mediante reformas institucionales. El problema democrático en nuestro país no está dado en términos conductuales de estímulo-respuesta frente a las normas expedidas: tiene que ver con entramados más complejos de las interrelaciones de poder.

Nuevamente, nuestro objetivo es ofrecer cuestionamientos que permitan un análisis menos ilusorio de las formas de democratización planteadas



desde arriba, sin que ello signifique descartarlas. Y dentro de este realismo se insertan muy bien los cambios ocurridos en los sectores campesinos en torno a la política formal. Machado afirma:

los campesinos, a pesar de la debilidad de sus organizaciones socioeconómicas, ya no son como antes sectores fácilmente manipulables por el clientelismo. A tiempo que se han vinculado más estrechamente con la estructura económica, tienen una mayor participación en la vida política del país a través de su articulación con los movimientos sociales y la generación de mecanismos de resistencia directa e indirecta a los procesos de violencia en que se han visto involucrados [Machado 93].

Resta concluir que la lectura del campesinado desde los diferentes autores que trabajan una perspectiva de la democracia formal (llamada aquí *democracia desde arriba*) se debaten en el dilema de concebirla a partir de la participación real en la toma de decisiones, el consultivismo o la reforma política. Todos estos factores vistos con detalle y articulados a las nociones de una democracia desde abajo, donde el campesino se ve como actor social y sujeto histórico, quizá delinear lo que significa una democratización real del campesinado.

Romper la dicotomía entre la democracia formal e informal es el reto más sugestivo para la tema que aquí nos interesa. Insistamos en profundizar en este sentido si aspiramos a proponer perspectivas de paz para el país<sup>19</sup>.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAECHLER, J. 1996. *Breviario de la democracia*, Ed. Unesco, París.
- BOBBIO, N. 2001. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- BUNCE, V. 2000. "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations", *Comparative Political Studies*, agosto/septiembre, 33, 6/7, EUA.
- CRUZ, R. 2000. "El derecho a reclamar derechos: Acción colectiva y ciudadanía democrática", *Ciudadanía y democracia*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- DAHL, R. 1993. *La Poliarquía*, Ed. REI, Primera edición, México.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, DANE. 1997. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997*, DANE, Bogotá.

19 Véase al respecto especialmente Ramírez [2001].

- ELÍAS, N. 1989. El proceso de la civilización, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- FAJARDO M., D. 2002. "Tierra, poder político y reformas agraria y rural", *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá.
- GONZÁLEZ, F. Y BOLÍVAR, I. 2002. *Violencia y construcción del Estado en Colombia. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana*, documento de trabajo, Cinep, Bogotá.
- GONZÁLEZ, F. 2002a. *Trayectorias democráticas en la región andina. Violencia, clientelismo y modernización selectiva del Estado en un contexto de conflicto armado. Una mirada de largo plazo sobre la democracia en Colombia*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 2002b. *Trayectorias democráticas en América Latina*, documento de trabajo, Grupo Política Comparada, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GROS, C. 1992. "Los campesinos de las cordilleras frente a los movimientos guerrilleros y a la droga: ¿actores o víctimas?", *Revista Análisis Político*, 16, mayo - agosto, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- HELD, D. 1993. *Modelos de la democracia*, Alianza Editorial.
- INDEPAZ. 2001-2002. *Boletines*, Mesas Ciudadanas por la Paz, Indepaz, Bogotá.
- . 2002. "Conflicto agrario y cumbre de Johannesburgo", Boletín 5, Indepaz, Bogotá.
- JOSEPH, G. Y NUGENT, D. 1994. *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Mexico*, Duke University Press, EUA.
- KEOHANE R. 1990. *El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas*, Colegio de México, México, D.F.
- . 1998. *Power and Interdependence in the Information Age*, (c) Council on Foreign Relations, EUA.
- LEGRAND, C. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia. 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MACHADO, A.; SUÁREZ, I. Y CASTILLO, L. C. 1993. *Democracia con campesinos o campesinos sin democracia*, DRI-IICA-Universidad del Valle, Bogotá, abril.
- MACHADO, A. 2000. "¿Reforma agraria o reforma rural?", *Revista Análisis Político*, mayo-agosto, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MALLON, F. 1995. *Peasant and Nation the Making of Postcolonial, México and Perú*, University of California Press, Berkely.
- MARX, K. 1985. *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Sarpe, Madrid, España.



- MILIBAND, R. 1980. *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI editores, México.
- MOORE, B. 1973. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Ediciones Península, Barcelona.
- OLVERA, A. 2001. "El estado actual de la ciudadanía en México", *Revista Este País*, 124, México, julio.
- OQUIST, P. 1978. *Violencia, política y conflicto en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos, Biblioteca del Banco Popular, Bogotá.
- PEREA R., C. M. 1996. "El movimiento campesino en el Huila: testimonio de la asociación Agropecuaria del Huila, *Revista Análisis Político*, 28, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Bogotá. mayo/agosto.
- POULANTZAS, N. 1976. "Clases sociales en el capitalismo actual", Siglo XXI Editores, México.
- PRZEWORKI, A. 1991. *La democracia y el mercado. Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, EUA.
- RAMÍREZ, M. C. 2000. *Entre el Estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, ICAN, Colciencias, Bogotá.
- ROMERO, M. 2002. "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia", *Política y Sociedad*, 39, 1, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- RUBIO, B. 2000. "Los campesinos latinoamericanos frente al nuevo milenio", *Revista Comercio Exterior de México*, 50, 3, México.
- RUBIO, R. 2002. "Actores políticos frente al agro colombiano", *Cuadernos Tierra y Justicia*, 8, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá.
- SALGADO, C. Y PRADA, E. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia. 1980-1995*, Cinep, Bogotá.
- SÁNCHEZ, G. EN COLABORACIÓN CON D. MEERTENS. 1989. "Tierra y violencia: el desarrollo desigual de las regiones", *Revista Análisis Político*, 6, enero-abril, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- STUART MILL, J. 1980. *Sobre la libertad*, Aguilar, Madrid, España.
- . 1985. *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, España.
- SUHNER, S. 2002. *Resistiendo al olvido: Tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia*, Ed. Taurus, Colombia.





- TILLY, C. 1993. “Cambios sociales y revolución en Europa: 1492-1992”, *Revista Historia Social*, 15, Valencia, España.
- TOBÓN R, W., 1993. “Estado y crisis regional: el caso de Urabá”, *Revista Análisis Político*, 20, septiembre – diciembre, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- VARIOS AUTORES. 1997-1998. *Misión Rural*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- WILLS, M. E. 1998. “En contra de la marea o sobre cómo las violencias, a veces, producen democracia”, *Revista Estudios Sociales*, 1, Universidad de los Andes, Bogotá.
- ZAMOSC, L. 1992. “Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo. 1950-1980”, *Revista Análisis Político*, 15, enero - abril, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 2001. “Luchas de los campesinos de Colombia en el decenio de 1970”, Eckstein, Susan, *Poder y protesta popular: movimientos sociales latinoamericanos*, Siglo XXI editores, México.
- ZAPATA B., R. 2001. *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Ed. Anthropos, Barcelona.

MATRIZ. PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y DISCURSOS SOBRE CAMPESINADO Y DEMOCRACIA 1986-2004



La siguiente matriz indica, de acuerdo con las convenciones establecidas, la categoría o categorías que aborda cada investigación señalada. Incluye documentos que no se mencionan en las referencias bibliográficas de esta investigación.

Producción académica	CH	CA	CD	CE	CP	CC	DP	DR	DC	DRP
<i>Colonización. y protesta campesina en Colombia 1850-1950</i> , Catherine LeGrand, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.	***	***	***	***	***	***				***
<i>Resistiendo al olvido: tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia</i> , Stephan Sumner, Taurus, Bogotá, 2002.	***	***	***	***	***	***				***
<i>Campesinado y protesta social en Colombia. 1980-1995</i> , Carlos Salgado y EsmeraldaPrada, Cinep, Bogotá, 2000.	***	***	***	***	***	***	***			***
"Tierra, poder político y reformas agraria y rural", Darío Fajardo Montaña, en <i>Cuadernos Tierra y Justicia</i> , 1, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2002.	***	***		***					***	***
"Revaloración de las sociedades campesinas del Tercer Mundo", Jacques Chonchol, en <i>El campesinado contemporáneo: cambios recientes en los países andinos</i> , Fernando Bernal (editor), Tercer Mundo, Bogotá, 1990.	***	***	***	***		***				***
"Procesos de transformación del campesinado latinoamericano", Luis Llambi, en <i>El campesinado contemporáneo: cambios recientes en los países andinos</i> , Fernando Bernal (editor), Tercer Mundo, Bogotá, 1990.	***	***	***	***						***
"Apuntes acerca del campesinado y sociedades campesinas", José Bengoa, en <i>El campesinado contemporáneo: cambios recientes en los países andinos</i> , Fernando Bernal (editor), Tercer Mundo, Bogotá, 1990.	***	***				***				***

**Convenciones para leer la matriz**

**CH** campesino histórico    **CA** campesino actor social    **CD** campesino democrático    **CE** campesino económico    **CP** campesino político  
**CC** campesino cultural    **DP** democracia participativa    **DR** democracia representativa    **DC** democracia consultiva    **DRP** democracia redistribución de poder



Producción académica	CH	CA	CD	CE	CP	CC	DP	DR	DC	DRP
"Las marchas de los coccaleros del departamento de Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social", <i>Cuadernos de Desarrollo Rural</i> , 49, Segundo semestre, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2002.	***	***			***					***
<i>Para participar. Consejos municipales de desarrollo rural: la guía de los CMDR</i> , Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Ideade, Bogotá, 1995.		***	***		***		***		***	
"Entre la supervivencia y la resistencia. Acciones colectivas de población rural en medio del conflicto armado colombiano", Flor Edilma Osorio, en <i>Cuadernos de Desarrollo Rural</i> , 47. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Bogotá, primer semestre de 1999.		***			***					***
"El sector rural en Colombia y su crisis actual", Edelmira Pérez Correa y Manuel Pérez Martínez, <i>Cuadernos de Desarrollo Rural</i> , 48, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Bogotá, 1999.		***		***						***
<i>Descentralización, municipio y desarrollo rural. Retos para la participación ciudadana</i> , Edelmira Pérez C. y María Adelaida Farra, Serie IER 20 años, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Bogotá, abril de 1999.		***					***	***	***	
<i>Colonización y estrategia de desarrollo</i> , Darío Fajardo, Héctor Mondragón y Oscar Moreno, IICA, Bogotá, 1997.		***		***	***					***
"Actores políticos frente al agro colombiano", Rocío Rubio, en <i>Cuadernos Tierra y Justicia</i> , 8, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2002.		***		***			***		***	
"Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia", Mauricio Romero, en <i>Política y Sociedad</i> , 39, 1, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.		***	***							***
<i>Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra</i> , Darío Fajardo Montaña, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.		***		***			***			***



Producción académica	CH	CA	CD	CE	CP	CC	DP	DR	DC	DRP
8. Acuerdos humanitarios, 7, Bogotá, 2002.										
9. Acuerdos humanitarios y tregua.										
10. Reformas socioeconómicas, 6, 2002.										
11. Participación y convivencia. Cátedra por la Paz, la Vida y la Libertad. 2001.										
<i>El giro de la política agropecuaria</i> , José Antonio Ocampo y Santiago Perry, Tercer Mundo, Bogotá, 1995.				***	***		***	***		
"Economía campesina, consideraciones teóricas", Alejo Vargas, <i>Revista Cuadernos de Economía</i> , VIII, 10, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre de 1987.				***				***		
"Las transformaciones regionales de las economías campesinas en Colombia", <i>Revista Cuadernos de Economía</i> , X, 14, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre de 1990.				***	***		***	***	***	
"El agro en el plan Cambio para Construir la Paz. Una crítica interna", Carlos Fernando Rivera, en <i>Revista Cuadernos de Economía</i> , XVIII, 30, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre de 1999.				***	***			***		
"La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario", Absalón Machado, <i>Revista Cuadernos de Economía</i> , XVIII, 31, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, segundo semestre de 1999.				***			***			
"Análisis económico de la violencia en Colombia. Una nota sobre la literatura". Astrid Martínez Ortíz, en <i>Revista Cuadernos de Economía</i> , XX, 34, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre de 2001.				***	***					
"¿Reforma agraria o reforma rural?", Absalón Machado, <i>Revista Análisis Político</i> , 40, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo-agosto de 2000.				***	***		***	***		***

Producción académica	CH	CA	CD	CE	CP	CC	DP	DR	DC	DRP
“Los campesinos de las cordilleras frente a los movimientos guerrilleros y a la droga: ¿actores o víctimas?”, Christian Gros, en <i>Revista Análisis Político</i> , 16, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo – agosto de 1992.				***	***					***
“¿Un campesinado ilícito?”, William Ramírez Tobón, <i>Revista Análisis Político</i> , 29, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre–diciembre de 1996.				***	***					
“El trabajo invisible de las campesinas del Tercer Mundo”, Andrée Michel, en <i>Revista Desarrollo y Sociedad</i> , 13, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, enero de 1984.				***	***	***	***			***
“La crisis y la política de reactivación del sector agrario”, José Antonio Ocampo, en <i>Revista Desarrollo y Sociedad</i> , 32, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, septiembre de 1993.				***				***		
“La tierra, los impuestos y la economía política”, Marc Hofstetter Gascón, en <i>Revista Desarrollo y Sociedad</i> , 40, Universidad de los Andes, Bogotá, septiembre de 1997.				***				***		
<i>Así estamos cumpliendo. Plan de Economía Social</i> , Virgilio Barco, Presidencia de la República, Bogotá, agosto de 1987.				***					***	
<i>La revolución pacífica</i> , César Gaviria, Presidencia de la República, Bogotá, 1991.				***			***			
<i>Democracia con campesinos o campesinos sin democracia</i> , Absalón Machado, Luis Carlos Castillo, Isauro Suárez, DRI-IICA-Universidad del Valle, Bogotá, abril de 1993.				***	***		***			
“La crisis estructural y el sector rural”, Jairo Sánchez, en <i>Cuadernos Tierra y Justicia</i> , 3, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, agosto de 2002.				***						
José Ospina Sardi, <i>Revista Planeación y Desarrollo</i> , XVII, 4, 171-177, Bogotá, diciembre de 1995,				***						

Producción académica	CH	CA	CD	CE	CP	CC	DP	DR	DC	DRP
"Una nueva mirada a la reforma agraria colombiana", Jorge Ramírez Vallejo en <i>Revista Planeación y Desarrollo</i> , XXIV, 1, DNP, Bogotá, enero-abril 1993.				***	***					
"El Programa de desarrollo integral campesino y cofinanciación con los municipios", Ricardo Vargas, en <i>Revista Planeación y Desarrollo</i> , 21, 3 y 4, DNP, Bogotá, julio- diciembre 1989.				***				***		
<i>El impacto del Plan Nacional de Rehabilitación sobre el desarrollo agropecuario.</i> Gabriel Martínez Peláez, en <i>Revista Planeación y Desarrollo</i> , DNP, Bogotá.				***				***		
"Campesinos de globalización: reflexiones de fin de siglo", Blanca Rubio, <i>Revista Comercio Exterior</i> , 46, 8, México, agosto 1996.				***	***					***
"Capital natural, instituciones agrarias y agroecosistemas en zonas campesinas", Juan Camilo Cárdenas, en <i>Serie Ambiente y Desarrollo</i> 2 y 3, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Ideade, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, mayo-septiembre de 1994.				***						
"Cuatro tesis sobre el problema agrario andino. De la lucha por la tierra a la lucha por el mercado", Manuel Lajo Lazo, <i>Revista Comercio Exterior</i> , 41, 1, México, enero de 1991.				***						
"Los campesinos latinoamericanos frente al nuevo milenio", Blanca Rubio, en <i>Revista Comercio Exterior</i> , 50, 3, México, 2000.				***	***					***
"Política macroeconómica y desarrollo regional: el caso del sector agropecuario en el occidente colombiano, Remberto Rhenals, en <i>Revista Lecturas de Economía</i> , CIE, Universidad De Antioquia, 36, Medellín, enero – julio de 1992.				***						
Poblamiento y sociedad en la Amazonia colombiana", Fernando Cubides, en <i>Amazonía colombiana, diversidad y conflicto</i> , Germán Andrade, Adriana Hurtado y Ricardo Torres (editores), Comisión Nacional de Investigaciones Amazónicas, Conia, CEGA, Colciencias, Bogotá, 1992.				***						



Producción académica	CH	CA	CD	CE	CP	CC	DP	DR	DC	DRP
<i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Memorias 1996-1997</i> , Cecilia López Montaña y Antonio Gómez Merlano, Presidencia de la República, Bogotá, julio de 1997.				***			***	***	***	
"Algunas reflexiones alrededor de los conceptos: ecosistema, cultura y desarrollo sostenible", Francisco González Ladrón de Guevara, <i>Serie Ambiente y Desarrollo</i> , 1. Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Ideade, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, septiembre de 1993.						***	***			
"Medio ambiente y participación ciudadana", Gregorio Mesa, <i>Serie Ambiente y Desarrollo</i> , 4 y 5, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Ideade, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, mayo-septiembre de 1995.							***			
"El Estado Ambiental de Derecho", Gregorio Mesa, <i>Serie Ambiente y Desarrollo</i> . Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Ideade, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, junio 8 de 2001.							***			
"¿Puede existir el bien común? El Teorema de la Imposibilidad de Arrow y la nueva democracia", Hugo López, <i>Revista Lecturas de Economía</i> , CIE, Universidad De Antioquia, 34, Medellín, enero-junio de 1991.								***		
<i>Urabá, región, actores y conflicto 1960-1990</i> , Clara Inés García, Instituto de Estudios Regionales, Cerec, Bogotá, 1996.										***



## SIGLAS

ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACU	Autodefensas de Córdoba y Urabá
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
ANDAS	Asociación Nacional de Ayuda Solidaria
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AVRE	Corporación de Apoyo a Víctimas de la Violencia Sociopolítica pro Recuperación Emocional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDC	Control y Prevención de Enfermedades
CEGA	Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICAD-OEA	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Universidad Nacional de Colombia)
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CNC	Consejo Nacional Campesino
CODHES	Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento



COLCIENCIAS	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRS	Corriente de Renovación Socialista
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAWN	Encuesta de la Red de Alerta sobre Abuso de Drogas
DEA	Drug Enforcement Agency
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
GAD	Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
IER	Instituto de Estudios Rurales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INDUMIL	Industria Militar
M19	Movimiento 19 de Abril
MENCOLDES	Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo
OCHA	Corporación de Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas
OCSE	Observatorio de Coyuntura Socioeconómica
OEA	Organización de los Estados Americanos
OFDPD	Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito
OIM	Organización Internacional de las Migraciones



ONDCP	Office of National Drug Control Policy
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
RSS	Red de Solidaridad Social
RUT	Sistema de Información sobre la Población Desplazada por la Violencia
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SPA	Sustancias psicoactivas
SSSP	Sistema de Seguridad Jurídica y Penal
SUR	Sistema Único de Registro
UNDCP	United Nations International Drug Control Programme
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ZRC	Zonas de Reserva Campesina