

LA VIOLENCIA Y EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA

Alejandro Reyes Posada*

1. Presentación

Este trabajo presenta una visión de conjunto de lo que podría llamarse la geografía de los conflictos agrarios del país, examina las modalidades de violencia que acompañan a los procesos regionales de configuración de las estructuras agrarias y, finalmente, analiza las posibilidades y los límites de la intervención estatal en los conflictos mediante políticas de reforma agraria. No se tratan los problemas del Chocó y el archipiélago de San Andrés y Providencia, que serán presentados en una próxima versión de este trabajo.

A lo largo de la argumentación se busca mostrar cómo la dinámica de los conflictos sociales puede explicarse al considerar las formas históricas de apropiación de la tierra y las modalidades de subordinación y resistencia del campesinado a tales procesos. La violencia en sí misma es una base precaria para la constitución de derechos, pero pone en movimiento procesos de legitimación histórica, mediados por el Estado, que sí pueden hacerlo. Estos procesos conducen a darle cauce a la específica productividad de la violencia en la afirmación o negación de derechos para distintos adversarios sociales en conflicto. Una buena parte de las estructuras de propiedad consolidadas de las regiones tradicionales de la frontera agrícola tiene su origen histórico en las guerras de guerrillas locales o generalizadas del siglo pasado y en el período de violencia

política y social que estalló abiertamente, luego de medio siglo de incubación, entre 1946 y 1966, en casi todo el país.

La consecuencia más notable de los procesos de violencia es la expulsión del campesinado y la concentración de la propiedad rural. A su vez, el hambre de tierras y recursos productivos del campesinado se expresa en movimientos dirigidos a la invasión de haciendas, en corrientes migratorias hacia frentes de colonización, en marchas campesinas por servicios públicos y en diversas formas de relación con movimientos armados revolucionarios o clientelas armadas de propietarios y narcotraficantes. La valorización de áreas de producción agropecuaria, por su incorporación a mercados externos o su comunicación a centros de consumo, estimula los variados métodos de recomposición de la gran propiedad en los frentes de colonización, dentro y fuera de la frontera agrícola.

El hecho de que el mapa de conflictos armados coincida en lo fundamental con las áreas de colonización de las últimas cuatro décadas, no hace sino expresar que el origen del problema está en las regiones campesinas densamente pobladas, inmersas en la estructura social del latifundio-minifundio y especializadas en la producción de alimentos baratos y oferta de mano de obra.

Colombia parece haber dejado atrás el momento en el cual la expansión de la frontera agrícola abrió válvulas de escape a la presión campesina por la tierra. Los crecientes costos humanos, políticos y ecológicos de la colonización de las tierras marginales de la Amazonía y la Orinoquía, la presión sostenida de los campesinos andinos por acceder a más tierras y recursos productivos, y el

* Sociólogo, investigador del Instituto.

estallido de conflictos abiertos entre propietarios y campesinos sin tierra en casi todos los departamentos del país sugieren que en adelante la solución del problema agrario no podrá evadir la realización de una reforma de la tenencia de la tierra. La cuestión real es determinar si el sistema político asumirá el liderazgo de la reforma o si ésta tendrá que hacerse desde abajo, en conflicto abierto o latente con el sistema institucional.

Cualquier intervención del Estado en la cuestión agraria debe empezar por reconocer la existencia de verdaderos conflictos de intereses opuestos entre grupos humanos, con distinta capacidad de articulación de sus demandas y de acceso a los recursos del poder. Consecuentemente, el Estado debe garantizar las posibilidades de conformación de movimientos participativos, que permitan a los actores colectivos trazar su "mapa de ruta", luchar por su desarrollo y hacer posible la convivencia, al instituir la negociación y el respeto a la igualdad de los derechos de los adversarios.

2. Configuración histórica de las estructuras agrarias regionales

Las distintas etapas de ocupación del territorio han desplazado geográficamente los focos de los conflictos agrarios. La temprana ocupación impulsada por el régimen colonial español consistió en el repartimiento de indios y la concesión real de mercedes de tierras a los peninsulares, y se estableció en los altiplanos andinos densamente poblados, en el litoral atlántico y algunas áreas vecinas del río Magdalena que controlaban el paso hacia el interior del país.

A partir de esa primera ocupación española se iniciaron dos procesos complementarios. Primero, el mestizaje

de indígenas, españoles pobres y africanos desbordó las estrechas fronteras de las reducciones y pueblos de indios, y consolidó una ocupación campesina minifundista en las tierras marginales de los altiplanos

y montañas andinos del sur y oriente del país, con epicentro en los antiguos dominios muiscas de Cundinamarca y Boyacá, y en las áreas de pijaos y paeces del Tolima y el Cauca y las de cuaiqueres de Nariño e inganos del Putumayo. El segundo proceso fue una secular expansión de las haciendas de la Costa Atlántica y de los valles interandinos, mediante la ocupación violenta de tierras indígenas con ganaderías extensivas, que sirvieron para alimentar las poblaciones esclavas ocupadas en la minería del oro.

A finales del siglo pasado y comienzos del presente se desarrollaron los procesos de colonización de las tierras templadas de las tres cordilleras, al impulso de la producción de café.

Este proceso, cuyo resultado más espectacular pero no único fue la colonización antioqueña, estudiada inicialmente por James Parsons⁸³, conformó una estructura de propiedad más equitativa que la de los altiplanos y valles interandinos. Sin embargo, el alto valor de la producción cafetera fue uno de los factores clave para explicar el encarnizamiento de las luchas violentas a mediados del presente siglo, uno de cuyos motivos centrales fue el despojo de la producción en épocas de cosecha y la apropiación de parcelas por cuadrillas armadas, encubiertas bajo la lucha entre liberales y conservadores.

⁸³ James Parsons, *Antioqueño colonization in Western Colombia*, U. of. California Press, Berkeley, 1949.

El último proceso de ocupación territorial es la colonización contemporánea del piedemonte orinoquense y amazónico, y de los valles bajos del Patía, el San Juan, el Atrato y la región de Urabá, de las faldas de las serranías de San Jerónimo y San Lucas, de la región suroccidental de la Sierra Nevada de Santa Marta, del valle del Magdalena Medio y de las Sierras del Catatumbo y de Tibú. En este proceso debe incluirse también la nueva colonización antioqueña, ya no campesina sino capitalista, de las áreas costeras del Chocó y el Darién.

La ocupación española se realizó a costa de la destrucción de numerosas culturas indígenas y ocasionó una de las mayores catástrofes demográficas conocidas en la historia⁸⁴. Su carácter inicial fue eminentemente depredador y solo más tarde, durante el siglo XVII, estabilizó la estructura agraria a partir del vértice del dominio hacendado, con una capa media de campesinos españoles y mestizos pobres y una amplia base de indígenas, sometidos al tributo en trabajo y productos bajo distintos arreglos de tipo colonial.

Las guerras de independencia contra la metrópoli española fueron lideradas en muchas regiones por los hacendados, como lo señaló el historiador Juan Carrasquilla Botero para la Sabana de Bogotá⁸⁵, situación que contribuye a explicar el conflicto entre las élites locales y el poder central durante las guerras civiles del siglo XIX. También ayuda a explicar la constante imbricación

entre la propiedad hacendaría y el poder político, mediada por la figura del gamonal⁸⁶.

Una de las constantes de las guerras civiles del siglo XIX fue la asignación estatal de la propiedad de los llamados "baldíos nacionales" a los militares vencedores, en un típico caso de otorgamiento de botines de guerra⁸⁷.

3. La identidad cultural y la lucha por la tierra El indio colombiano, sometido por la superior violencia del español y luego del criollo, encontró su única posibilidad de sobrevivir en el desarrollo de una cultura de la resistencia, en la mezcla racial que le otorgó algún derecho a sus descendientes mestizos y en su retiro a zonas de refugio territorial cuando le fue posible. Antonio García expresó la relación dialéctica entre la subordinación y la rebelión, referida al campesinado de origen indígena, cuando escribió:

La contrapartida del status de inmersión campesina (en la forma de enajenación personal) es la subversión: subordinación pasiva y subversión violenta constituyen, paradójicamente, el anverso y el reverso de la misma medalla. En términos estrictos, éstas son dos figuras dominantes de la sociología de la incomunicación: ambas expresan incapacidad radical de comunicarse, de transar o de participar en formas institucionales de negociación⁸⁸.

⁸⁴ Woodrow Borah, "La demografía histórica de la América Latina: fuentes técnicas, controversias, resultados", Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia, Bogotá, 1972.

⁸⁵ Juan Carrasquilla Botero, *Comunicación personal*.

⁸⁶ Véase el excelente estudio de Fernando Guillén Martínez, *Raíz y futuro de la revolución*, Tercer Mundo, Bogotá, 1963.

⁸⁷ Jorge Villegas y José Yunis, *La Guerra de los Mil Días*, Carlos Valencia Ed., Bogotá, 1979.

⁸⁸ Antonio García, "La estructura de inmersión campesina", en *El problema agrario y los medios de comunicación colectiva*, CIESPAL, Quito, 1966, p. 176.

Mientras la subordinación social, militar y política del indio pasa a sus descendientes mestizos corleó una profunda herida en su identidad individual y colectiva, que le impide vivir y construir su destino como propio, la identidad española, separada definitivamente de su territorio original, se reproduce en los criollos, hasta nuestros días, en una cultura que descansa en el honor y el prestigio social basados en la propiedad de la tierra, sin una vinculación necesaria con el trabajo productivo, el desarrollo técnico o el enriquecimiento colectivo. Esa circunstancia explica las características su género del latifundio en nuestro medio: en contraste con la enorme disponibilidad de tierras naturales de que dispone, su contribución al producto social, al empleo y al ahorro es mínima. También permite entender el potencial de violencia que es capaz de desplegar el latifundio cuando siente amenazados sus privilegios por la colonización campesina y las políticas distributivas de la tierra.

A diferencia del indio y el criollo, el negro encuentra en el orgullo su tabla de salvación, que lo lleva a defenderse de la esclavitud y la segregación en el aislamiento y la conservación de la propia cultura, refugiándose en las regiones menos hospitalarias y propicias para la multiplicación. Ya en 1956, Luis López de Mesa señala claramente la relación que existe entre la segregación territorial y el crecimiento demográfico de las poblaciones africanas en Colombia:

El haber sido emplazados los dichos negros en regiones deletéreas, Atrato, Magdalena, Bajo Cauca y Costa del Pacífico, v. gr., detuvo su natural proliferación, y así se comprende que habiendo tenido Antioquia y el Chocó igual censo, de unos diez mil habitantes

más o menos, en 1650, hoy los hijos de aquélla, emigrados incluso, pasen de tres millones, y los de esta otra región no lleguen a ciento cincuenta mil⁸⁹.

Mientras los chocoanos, articulados entre otros por el movimiento "cimarrón", vinculan su presente lucha por el desarrollo con la defensa de su identidad étnica y su liberación del status de colonia interior del país, los campesinos costeños comienzan a entrar masivamente en una confrontación por la tierra con los "blancos", término con el que se designa a los terratenientes dueños de ganaderías extensivas en la región. Los indígenas paeces y guambianos del Cauca, por su parte, organizados en el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- libran una lucha defensiva por la recuperación de las tierras usurpadas y la restauración de su identidad cultural. Esta lucha centenaria es una prueba elocuente del desarrollo de una cultura de la resistencia como identificación cultural.

Estos ejemplos señalan que el problema de la tierra tiene dimensiones mucho más vastas y complejas que el simple problema técnico de aumentar la producción o modernizar el latifundio. La lucha por la tierra es parte de un conflicto centenario por la supervivencia y la identidad, contra quienes identifican sus propios intereses como los intereses generales del desarrollo y la modernización.

4. El problema agrario en las regiones colombianas

a. La Costa Atlántica

⁸⁹ Luis López de Mesa, *Escrutinio sociológico de la historia colombiana*, Ed. Bedout, Medellín, 1970, p. 110.

La característica general que domina la configuración de la estructura de propiedad y uso del suelo es la monopolización extensiva de las antiguas sabanas y bosques naturales, ahora transformadas mayormente en pastizales, por una reducida élite de propietarios. Esta situación obligó al campesinado a someterse a los variados arreglos de arriendo de tierras y aparcería, mediante los cuales los agricultores desmontaban una parcela de selva, cultivaban alimentos y luego sembraban pastos para la ganadería del propietario. Cuando este proceso agotó los bosques naturales, a mediados de la década de 1960, la vinculación de los campesinos a las haciendas perdió su función económica. Simultáneamente, el impulso a la reforma agraria durante la Administración Lleras Restrepo (1966-1970) indujo a grandes y medianos propietarios a expulsar masivamente de sus tierras a las familias de arrendatarios, quienes alimentaron la migración a los centros urbanos de la Costa y a Venezuela.

El conflicto generalizado por la tierra, que se inició en 1971 con más de dos mil haciendas invadidas por campesinos se explica como una reacción colectiva a esta expulsión de la década anterior. No hubiera sido posible, sin embargo, que este movimiento de invasiones conservara durante los años setenta un carácter esencialmente gremial y pacífico si no hubieran mediado dos condiciones: una, los comités campesinos de invasión de haciendas estaban sólidamente estructurados por vínculos de parentesco propios de clanes familiares⁹⁰; y dos, el

gobierno creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC- como instrumento legítimo de organización campesina para apoyar la reforma agraria, lo que impidió la reacción violenta de los propietarios afectados.

Las invasiones de haciendas ocurrieron en la mayor parte del departamento de Córdoba, la totalidad de Sucre, el centro y sur de Bolívar, el sur del Atlántico, el norte y centro del Magdalena y el centro y sur del Cesar. En algunos departamentos las invasiones y la compra de las tierras por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- lograron reasentar en la tierra hasta una sexta parte de las familias expulsadas, como fue el caso de Sucre, donde obtuvieron parcelas unas cinco mil de las treinta mil familias desalojadas en los años sesenta. La represión violenta desatada durante el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) y el freno total a la reforma agraria ordenado por el gobierno de López Michelsen (1974-1978) debilitaron la organización campesina y frustraron la dinámica de democratización agraria de comienzos de la década de los años setentas, dejando prácticamente sin resolver el conflicto por la tierra. El tristemente célebre Estatuto de Seguridad del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) legitimó la injerencia plena de la represión militar en los conflictos agrarios, amedrentó a los grupos campesinos por la persecución y el aniquilamiento de sus líderes y produjo, como reacción, el acercamiento del movimiento campesino a las organizaciones guerrilleras⁹¹.

los miembros de los comités de recuperación de tierras, que confirma esta observación.

⁹¹ Para un análisis sobre el Estatuto de Seguridad, sus antecedentes y significado político, véase el trabajo colectivo de Alejandro Reyes, Guillermo Hoyos y otros, en "Estatuto de Seguridad", *Controversia*, Nos. 70-71, CINEP, Bogotá, 1978.

⁹⁰ En mi estudio *Latifundio y poder político, formación de las haciendas en Sucre, Bogotá*, CINEP, 1976, hice un análisis de parentesco de

Desde los años setentas, las políticas económicas privilegiaron la modernización agrícola del latifundio con miras a la exportación, y algunas regiones de la Costa Atlántica presenciaron el aumento de los cultivos empresariales del algodón, sorgo, arroz, ajonjolí y palma africana. Los polos de esta transformación de las viejas haciendas ganaderas fueron las regiones de Montería y Cereté (Córdoba), San Pedro (Sucre), Magangué y María La Baja (Bolívar), Manatí y Repelón (Atlántico), y Chiriguaná, Codazzi y San Alberto (Cesar). En tres de estos departamentos - Córdoba, Bolívar y Atlántico- la modernización empresarial se sustentó en las inversiones públicas de los distritos de riego construidos por INCORA, realizadas presuntamente para beneficiar la agricultura campesina.

Esta modernización, sin embargo, se produjo dentro del contexto estructural del latifundio⁹², lo que explica la facilidad con la cual las plantaciones agrícolas de la Costa Atlántica revierten nuevamente a ganaderías extensivas cuando aparecen trastornos del mercado externo o de la producción de materias primas, como fue el caso de la crisis algodonera de 1977-1978 en el Cesar y en Sucre.

La debilidad de la base industrial de la Costa Atlántica, que se reduce al complejo petroquímico de Cartagena, las industrias de Barranquilla, la refinación petrolera de Barrancabermeja y los enclaves de carbón de El Cerrejón (Guajira) y de níquel en Montelibano

(Córdoba), sumada a la debilidad de la oferta de empleos en los cultivos mecanizados y la ganadería extensiva, han deteriorado hasta extremos insostenibles las condiciones de vida del campesinado costeño, impidiendo su incorporación, luego de la expulsión masiva de las haciendas, a formas modernas de actividad económica. Permanecen latentes las presiones campesinas por la tierra, que responden a una imagen del latifundio como constelación de poder y fácilmente construyen en la conciencia colectiva la imagen de la reforma agraria como la destrucción física de la hacienda y la invasión de la tierra.

La Costa Atlántica tiene dos regiones con graves desequilibrios sociales que exigen un especial énfasis en la distribución de la tierra como estrategia preventiva de conflictos abiertos a gran escala. La región integrada por el bajo y medio Sinú y las sabanas de Sucre, donde una población de arrendatarios y aparceros anteriormente vinculada a las haciendas fue expulsada masivamente de sus parcelas y solo en mínima parte reincorporada a la tierra durante el primer lustro de los años setentas, y la región del valle del río del Cesar, que atrajo en los setentas una importante migración de campesinos recolectores de algodón, que presionó adicionalmente la demanda por tierras en una de las áreas de mayor concentración de la propiedad agraria del país.

Finalmente, dos regiones costeñas tienen conflictos armados con intervención militar del Estado. El sur de Córdoba, alrededor de la Serranía de San Jerónimo, y el valle alto del Sinú y la angostura de Urrá, por una parte, y la región del Magdalena Medio entre la Serranía de San Lucas y la Cordillera Oriental en su

⁹² Para un análisis del concepto sociológico del latifundio, véase la obra de Antonio García, *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Ed. Cruz del Sur, Bogotá- 1973. p. 80.

paso por los dos Santanderes. En ellas existe un conflicto por la apropiación de la tierra que ha polarizado a colonos y terratenientes, con la presencia de guerrillas, grupos paramilitares de justicia privada y fuerzas regulares del ejército.

La Costa Atlántica es la región con mayores conflictos por la tierra. De los 155 municipios que la integran, hay 55 con conflictos abiertos por la tenencia de la tierra, 24 con alta presión campesina y 5 de colonización. Los conflictos se presentan en 11 de los 26 municipios de Córdoba, en los 23 municipios de Sucre, en 2 de los 30 de Bolívar, en 6 de los 21 municipios del Magdalena, 10 de los 23 del Cesar y 3 de los 9 de la Guajira.

La presión campesina por la tierra se da en 6 municipios de Bolívar, 7 del Atlántico, 7 del Magdalena, 3 del Cesar y 1 de la Guajira. Hay dos municipios de colonización en Córdoba y tres en Bolívar⁹³.

b. La región andina

Comprende las áreas más densamente pobladas del país y está conformada por las tres cordilleras en las que se dividen los Andes, a partir del Macizo Colombiano en Nariño hasta la Cordillera de la Hoya y la Sierra de Tibú en Norte de Santander, antes de entrar a Venezuela.

Geográficamente, la región andina está integrada por varias decenas de pequeños valles enclavados en las tres cordilleras, separadas por los grandes valles

interandinos del río Magdalena, del Cauca y del Patía, en el mismo orden de importancia. La comunicación terrestre de todas esas microrregiones ha sido un proceso de siglos, y muchas comunidades permanecen hoy aisladas de las corrientes comerciales por la falta o pobreza de las vías. La temprana estabilización de una estructura de tenencia de la tierra, dominada por predios grandes y medianos en las mejores tierras de los valles y altiplanos, rodeados de minifundios en las laderas y montañas, ha conducido a un lento deterioro de la economía campesina, que produce la mayor parte de los alimentos del país.

La región andina tiene un poco menos de un millón doscientas mil explotaciones agropecuarias que ocupan una superficie de treinta y un millones de hectáreas. El 62 por ciento de los predios tenía menos de cinco hectáreas en 1970 y controlaba en total menos del seis por ciento de la superficie. Un poco menos de cien mil propietarios, en el otro extremo, con predios superiores a cincuenta hectáreas, constituían el 8.4 por ciento de los propietarios y controlaban el setenta y ocho por ciento de la tierra⁹⁴.

En su conjunto, la región andina tiene medio millón de minifundios inferiores a dos hectáreas. Los municipios en los cuales predominan los minifundios sobre otros tamaños prediales se concentraron en Cundinamarca y Boyacá, en un corredor que sigue la dirección suroeste-nordeste, en la parte central de Antioquia, el noroeste de Caldas, el oriente del Valle del Cauca, los alrededores de Popayán (Cauca) y el centro-oriente de Nariño⁹⁵.

⁹³ Véase el estudio de Luis Lorente. Armando Salazar y Angela Gallo, Distribución de la propiedad rural, en Colombia 1960-1984. Ministerio de Agricultura, CEGA, s.f., Bogotá.

⁹⁴ DAME, Censo Agropecuario Nacional, 1970.

⁹⁵ Para todas las referencias geográficas puede consultarse el Atlas Regional Andino publicado

En las vertientes cordilleranas del cinturón cafetero y en las regiones adyacentes a las del minifundio en las cordilleras Central y Occidental, hay conjuntos de municipios donde tiene importancia la categoría de predios entre cinco y veinte hectáreas, aunque los predios inferiores a cinco hectáreas constituyen entre el cincuenta y el setenta y cinco por ciento del total.

En los años cincuenta y comienzos de los sesenta casi toda la región andina, particularmente las áreas cafeteras, vivió procesos de violencia originados en la confrontación política entre liberales y conservadores, que se desdoblaron en algunas áreas en expulsiones de campesinos y medianos propietarios, y en otras condujeron a afianzar colonizaciones campesinas protegidas por grupos de autodefensa.

Aunque la propiedad territorial está relativamente mejor distribuida en las áreas de producción cafetera, entre los 1.200 y 1.800 metros de altura sobre el nivel del mar, el cincuenta y seis por ciento de las explotaciones cafeteras eran inferiores a cinco hectáreas y en conjunto controlaban, en 1970, solo el 19 por ciento de la superficie. En contraste, los predios cafeteros mayores de veinte hectáreas, que constituían el 16 por ciento, controlaban el cincuenta por ciento de la superficie. La tendencia originada en el cambio de variedades de café del arábigo al caturra brasileño, por los mayores costos de inversión que implica, se orienta a la reducción del número de pequeñas parcelas, la disminución del área de las grandes y el

fortalecimiento de las categorías intermedias de tamaño predial⁹⁶.

La estructura andina de propiedad de la tierra provoca la expulsión de población campesina hacia las ciudades del interior del país y hacia Venezuela, la multiplicación de predios inferiores a una hectárea por efectos de la herencia, el surgimiento de presiones por la tierra y la apertura de frentes de colonización, tanto dentro como fuera de la región.

De los 622 municipios que integran la región andina (excluyendo los 118 de Antioquia), hay alta presión campesina por la tierra en 113 municipios, conflictos abiertos de tenencia en 39 y colonización en 43 municipios. Los conflictos por la tierra existen en 8 de los 36 municipios del Cauca, en 7 de los 42 del Valle, en 6 de los 45 del Tolima, en 6 de los 84 de Santander, en 5 de los 37 del Huila, en 2 de los 57 de Nariño, en 2 de los 115 de Cundinamarca, en 1 de los 25 de Caldas, en 1 de los 120 de Boyacá y en 1 de los 36 de Norte de Santander.

Hay alta presión campesina por la tierra en 33 de los municipios de Boyacá, en 21 de Cundinamarca, en 17 de Nariño, 13 de Santander, 11 del Valle, 8 del Cauca, 7 del Tolima, 6 del Huila, 5 de Caldas, en 4 de los 12 municipios del Quindío, en 4 de los 13 de Risaralda, y en 4 del Norte de Santander. Hay colonizaciones en 11 municipios de Santander, 9 de Nariño, 8 de Norte de Santander, 4 del Cauca, 3 del Tolima, 3 de Caldas, 3 de Cundinamarca, y 2 de Risaralda.

La característica esencial de los frentes de colonización es la indefinición de la

por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 1983.

⁹⁶ Federación Nacional de Cafeteros, Censo Cafetero Nacional, 1970.

propiedad territorial. Esta situación conduce a aumentar los niveles de confrontación violenta entre grandes propietarios y colonos. Debido a la débil presencia de las instituciones estatales, el conflicto tiende a polarizarse: los grandes propietarios y comerciantes se apoyan en grupos privados de sicarios y establecen alianzas con fuerzas paramilitares, mientras los colonos pobres tienden a apoyar a los grupos guerrilleros, constituyendo lo que William Ramírez y Alfredo Molano han denominado "la colonización armada"⁹⁷. Una rápida mención de los frentes andinos de colonización permite asociarlos a la geografía de la violencia actual.

En Antioquia son frentes de colonización el bajo Cauca, Nechí, los ríos Mulato y San Juan, el macizo andino del nudo de Paramillo (Cordillera Occidental), la región del Darién antioqueño y la Cordillera Occidental en la región de Urrao. En Bolívar son frentes de colonización la Serranía de San Lucas y el Valle del río Magdalena. En Boyacá son áreas de colonización el territorio Vásquez, la región de Tunebia/Sarare, el flanco oriental de la Cordillera Oriental y los llanos del Casanare. En el Cauca, la región del alto Caquetá, el Macizo Colombiano, la Cordillera Occidental y la costa del Pacífico⁹⁸.

En Cundinamarca son frentes de colonización la región del Sumapaz y la baja vertiente septentrional del río Magdalena. En el Huila son regiones de colonización la del Macizo Colombiano

(San Agustín-Alto río Caquetá), Moscopán, Villalobos, Sumapaz y la Cordillera Oriental hacia el Meta y el Caquetá. En Nariño las colonizaciones se dirigen hacia la cordillera centro-oriental en su vertiente oriental, hacia la vertiente exterior de la Cordillera Occidental y hacia la llanura del Pacífico, y en el Valle del Cauca hacia el valle del río Garrapatas de la Cordillera Occidental. En Santander, la colonización ocupa todo el valle del río Magdalena y su vertiente, constitutivas del Magdalena Medio. En el Norte de Santander la colonización ocupa la serranía de los Motilones, el Catatumbo y el Sarare. En Risaralda la colonización ocupa la Cordillera Occidental en la vertiente chochoense⁹⁹.

Esta relación solo toma en cuenta las colonizaciones al interior o adyacentes a la región andina, pero deben mencionarse además las colonizaciones de nariñenses en el Putumayo, las de huilenses en el bajo Caguán del Caquetá, de cundinamarqueses en distintas áreas de los Llanos Orientales, de boyacenses en Casanare y santandereanos en Arauca y la Costa Atlántica, donde se colonizan además los flancos oriental y sur de la Sierra Nevada de Santa Marta a expensas de los territorios indígenas.

c. La región de la Orinoquía y Amazonía

La estructura de ocupación del territorio de las sabanas naturales de la Orinoquía obedece a la pauta de expansión de los hatos de ganadería extensiva, con una notoria exclusión de colonizaciones campesinas, que históricamente se han inhibido gracias a la defensa de los hatos

⁹⁷ William Ramírez Tobón, "La guerrilla rural en Colombia: ¿una vía hacia la colonización armada?", en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, V. 4, No. 2, Bogotá, mayo-agosto 1981.

Alfredo Molano, *Selva adentro*, El Ancora Editores, Bogotá, 1987.

⁹⁸ Lorente, Salazar y Gallo, *op. cit.*

⁹⁹ Esta relación ha sido tomada de Atlas Regional Andino, IGAC, 1983.

en alianza con las autoridades de vigilancia del robo de ganados (DAS Rural). Salvo algunas áreas del piedemonte de la Cordillera Oriental como el Arauca (en la región de Saravena) y los ríos Duda y Guayabero, en las restantes áreas orinoquenses la apropiación extensiva ha logrado subordinar al campesino a la trashumancia del jornaleo en los hatos donde se realizan los trabajos de vaquería.

La colonización de la selva amazónica es un proceso que tiende a reproducir la estructura del latifundio ganadero mediante la agregación de mejoras de los colonos que tumban y queman la selva, cultivan unos pocos años y luego siembran pastos en espera de obtener ganado.

En lo que va corrido de este siglo, la ocupación económica de la región amazónica ha descansado en la subordinación de las comunidades indígenas, usadas por medio del endeudamiento con mercancías para recolectar caucho, chicle, balata, chiquichiqui, pieles finas, peces ornamentales y animales salvajes para laboratorios del exterior. El aniquilamiento y desplazamiento de indígenas a regiones de refugio abre la puerta a los frentes de colonización, como ha ocurrido en el Putumayo, Caquetá y Guaviare.

En las fases iniciales de colonización, el trabajo se intercambia entre los vecinos y existen múltiples vínculos eficaces de solidaridad. La infraestructura incipiente de trochas, embarcaderos y puertos, puentes o tarabitas, escuelas y puestos de salud es construida por los habitantes del frente de colonización. Existe el sentimiento común, como un espejismo luminoso, de estar creando un mundo

nuevo y pujante. Las primeras dos o tres cosechas sobre suelo virgen son extraordinariamente fértiles, sin abonos ni plagas, y prometen un futuro brillante. La cuarta o quinta cosecha no produce y el colono resuelve sembrar pastos. Cuando pasa un tiempo sin obtener el ganado, el colono ofrece en venta sus mejoras y a la primera oportunidad se desembaraza de su espejismo verde y se desplaza a crear otro igual, si le sobra salud, al nuevo frente de colonización.

Por no preverse este movimiento expansivo de la onda colonizadora, se observa en muchas regiones de la Amazonía y la Orinoquía el curioso fenómeno de localidades dotadas de buena infraestructura de servicios institucionales y sociales que han sido despobladas por la emigración hacia un nuevo frente colonizador, mientras estos últimos, densamente poblados, carecen de la más tenue presencia de servicios estatales. Ocurre que el tiempo que tarda el clamor del frente de colonización en 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. Las inversiones públicas en áreas de colonización terminan generalmente valorizando las tierras acumuladas por el neo-latifundio que resulta de la agregación de mejoras.

Una política inteligente de ocupación de la Amazonía debe replantear, en primer término, las concepciones tradicionales que se afirman en la tala y quema del bosque y la siembra de cultivos y pastos. Es infinitamente más valiosa, como recurso económico y ecológico, una hectárea de bosque que una de pastos. La ocupación amazónica con ganaderías es un ecocidio de consecuencias planetarias. La selva solo puede usarse

económicamente con técnicas de silvicultura, que parten de preservar la capa vegetal, reconociendo en ella el origen de toda la vida amazónica.

Una segunda rectificación de gran importancia se refiere a la incongruencia de concebir como baldíos territorios ocupados por indígenas. La adaptación milenaria de las técnicas de cultivo indígenas han definido una pauta de rotación de barbechos de siembra entre 15 y 25 años, de manera que la familia siempre tiene una o dos parcelas en producción y una o dos docenas de barbechos en reserva, regenerando su fertilidad con el bosque secundario. Todas las comunidades indígenas ocupan terrenos estratégicamente situados para usar los recursos de caza, pesca y recolección de frutos de amplias zonas. Un comportamiento indígena milenario ha sido plantar árboles frutales y tubérculos alimenticios a lo largo de los caminos usados para la cacería, de forma que puedan sustentar a futuros pobladores.

Si se reconociera legalmente el valor de estas técnicas conservacionistas como elementos definitorios de su posesión del territorio, el Estado debería garantizar la supervivencia de estos grupos humanos mediante la constitución de mayores reservas y su efectiva protección de las corrientes colonizadoras.

Otro frente de conflictos de la Amazonía es la dominación armada que ejercen los narcotraficantes sobre las poblaciones de colonos que cultivan las plantas de coca y elaboran la base de la cual se obtiene la cocaína. Esta dominación solo se ve confrontada cuando la colonización está apoyada por guerrillas, como ha mostrado en una obra magistral el sociólogo Alfre-

do Molano refiriéndose al Guaviare¹⁰⁰. Las guerrillas de las FARC cobran una contribución del 10 por ciento a los cultivadores y del 8 por ciento a los traficantes y, además, los obligan a cultivar tres hectáreas de alimentos por cada hectárea sembrada de coca. Administran justicia e incluso las mismas autoridades envían ante el comandante guerrillero a los infractores o vecinos en disputa para que se solucionen los conflictos.

Aquellas organizaciones guerrilleras que mantienen vínculos estables con el campesinado, como las FARC, moldean parcialmente una nueva estructura de tenencia al obligar a los propietarios a cultivar alimentos además de la ganadería, a vender o parcelar las tierras no explotadas y contribuir con aportes a fondos de crédito para campesinos, administrados por la guerrilla.

Un error frecuente es confundir la dinámica del conflicto social que originan las guerrillas y su inserción preferencial en regiones de colonización, con la dinámica de creación de poderes económicos y militares privados con base en el tráfico de estupefacientes¹⁰¹. En circunstancias en que el ejército y la policía persiguen a guerrilleros y narcotraficantes, éstos tienen un adversario común y por tanto intereses comunes de defensa. Un segundo interés es de tipo comercial: el intercambio de armas y dinero a cambio de neutralidad o protección armada. A partir de allí los intereses se divorcian radicalmente y las guerrillas consideran a los narcotraficantes como una amenaza, por su

¹⁰⁰ Alfredo Molano, *Selva adentro*, *op. cit.*

¹⁰¹ Fue el error cometido por el exembajador estadounidense en Colombia Lewis Tambs al acuñar el término "narcoguerrilla".

alianza con el capital general. En muchas regiones del país afectadas por la violencia se está dando una transferencia selectiva de las mejores fincas a narcotraficantes, con lo cual la ganadería en su conjunto no solo se capitaliza sino que también se rearma.

La colonización campesina aprovecha las oportunidades de capitalización ofrecidas por los buenos precios de la coca, pero a largo plazo no puede sustentarse en la producción ilegal, ni resiste las crisis provocadas por el desplazamiento de áreas de compra, que los narcotraficantes usan como estrategia de protección. La tendencia se dirige a consolidar tales colonizaciones por la vía campesina o la vía latifundista, y en las circunstancias actuales, la presencia de las guerrillas o del ejército determina cuál será el grupo humano sacrificado en el proceso.

5. Regiones en conflicto

En síntesis, el mapa de los conflictos agrarios en el país podría asumir una configuración como la siguiente. En la Costa Atlántica, especialmente en las llanuras del Sinú y las sabanas de Sucre, al suroccidente, en la región de la Mojana y en los restantes valles del Magdalena Medio, existe una presión campesina por tierras, por la fuerza de la colonización o por la necesidad de los campesinos de recuperar un control perdido sobre la tierra y los recursos. En todo el occidente del interior de la Costa, la población campesina fue removida de sus parcelas en arriendo y solo una pequeña parte fue reubicada por INCORA. El latifundio ganadero se ha modernizado y algunas áreas irrigadas por INCORA se han dedicado a los cultivos mecanizados. Esta modernización se ha mostrado frágil en regiones como el Cesar y San Pedro (Sucre) donde la crisis algodonera de

finales de los setenta hizo regresar las haciendas hacia la ganadería extensiva.

El otro frente de conflictos en la Costa Atlántica es la lucha de los migrantes por los términos de incorporación a la economía y la cultura urbanas, que se expresa en las demandas organizadas y masivas por vivienda, servicios públicos y empleo. Esta lucha está íntimamente relacionada con la expulsión de campesinos, que hizo entrar en crisis la precaria oferta de empleo y servicios estatales de las poblaciones costeñas en las últimas tres décadas. En algunas regiones de la Costa donde se debilitó sustancialmente el movimiento campesino, como Magdalena, Bolívar, Sucre y Córdoba, los antiguos propietarios de haciendas afectadas por INCORA han avanzado un proceso de reversión de la reforma agraria, logrando de los jueces la anulación de muchas adquisiciones de tierras hechas por INCORA y la devolución compulsiva de las parcelas campesinas. Estos procesos comienzan a ser enfrentados con un resurgimiento de la organización campesina y las acciones de masas y, por tanto, el conflicto social va a sustituir a la simple expulsión de beneficiarios de la reforma agraria.

La Costa Atlántica tiene dos áreas con conflictos armados abiertos: el sur de Córdoba (Serranía de San Jerónimo), que linda con la zona de conflicto armado de Urabá antioqueño, y la región del Magdalena Medio que corresponde a Bolívar (San Pablo, Simití, Morales y San Martín de Loba) y el Cesar (Aguachica, La Gloria, Tamalameque), situada entre la Serranía de San Lucas y la Cordillera Oriental en su paso por los dos Santanderes.

En la Costa fue notable el fenómeno de la diferenciación entre el movimiento

campesino de masas y los movimientos guerrilleros hasta mediados de los años setentas, pero a partir de esa fecha el cierre de las vías institucionales para realizar la reforma agraria fortaleció las formas de colaboración entre unos y otros. En las condiciones actuales, una movilización de expectativas del campesinado sin tierras que se viera enfrentada por la oposición cerrada de las capas terratenientes y del Estado podría desencadenar un desdoblamiento de la movilización en ocupaciones de tierras y enfrentamientos de hecho. La mejor opción que tiene el Estado es la activa promoción de la organización campesina, acompañada de inversiones cuantiosas en reforma agraria, para consolidar una alianza que apoye políticas tendientes a una mayor articulación social y que equilibre la sociedad costeña, aumentando las capas de pequeños agricultores y su desempeño económico, ampliando el mercado interno para la industria y elevando la producción alimenticia de consumo popular.

En la región andina, las áreas donde el conflicto agrario se ha desdoblado en apoyos a las organizaciones guerrilleras coinciden fundamentalmente con los frentes de colonización, donde no se ha consolidado aún la estructura de propiedad por la vía campesina o la vía terrateniente. Basta mencionar el bajo Cauca y Nechí, el oriente antioqueño, el Catatumbo, Sarare, Tunebia, el flanco oriental de la Cordillera Oriental, desde el Putumayo y Caquetá hasta la Macarena, y la región del Sumapaz.

En la región indígena del Cauca, el fenómeno principal es la organización comunitaria en la lucha por la tierra y la autonomía política y cultural. El surgimiento de una guerrilla indígena, el grupo Quintín Lame, se explica como

estrategia defensiva de las comunidades indígenas frente a veinte años de persecución y asesinatos selectivos de dirigentes, por parte de bandas de "pájaros" y autoridades armadas. Los objetivos de esta guerrilla están subsumidos en la lucha reivindicatoria del territorio y la cultura de paeces y guambianos, y se debería agotar si cesara la persecución contra los dirigentes indígenas.

El sur del Tolima comunica geográficamente con el norte del Cauca y con el oriente del Huila en el Nevado del Huila, donde confluyen las regiones del sur del Saldaña y de Marquetalia y Gaitania, por el Tolima, con las de Corinto, Toribío y Jambaló, por el Cauca. Históricamente, existe un corredor de comunicación de conflictos sociales mediante el paso de guerrillas, campesinos e indígenas refugiados, tropas oficiales y emigraciones de población en busca del trabajo que circulan del Cauca al Tolima y de éste al Huila y al Caquetá, bordeando los desfiladeros del Nevado del Huila. En el valle del Magdalena del sur del Tolima continúa un centenario conflicto de tierras entre los indígenas de Coyaima, Natagaima y Ortega contra los terratenientes que a sangre y fuego los han despojado de sus tierras de resguardo, de donde surgió don Manuel Quintín Lame y donde se guardan sus escritos.

En la Cordillera Oriental, el páramo de Sumapaz domina las vertientes que originan los ríos Ariari, Duda y Guayabero, uniendo el sur del Distrito Especial de Bogotá con las regiones donde predominan formas de colonización armada y en conflicto latente o manifiesto con el ejército regular.

Al bajar de las montañas de Santander está Cimitarra, en la región de los ríos Carare y Opón, que descienden de la cordillera de los Cobardes, igual que otras poblaciones que rodean esa cordillera como Guadalupe, Simacota, Galán y San Vicente de Chucurí, separadas de las lomas que conducen a Bucaramanga por el valle del río Suárez. En toda esta región es endémica la violencia organizada contra la población campesina.

En los Llanos Orientales y la Amazonía hay varias regiones donde predomina la influencia guerrillera sobre la población y donde las guerrillas han creado un sistema tributario propio con recaudos obtenidos por extorsión o amenazas contra los detentadores de recursos, bien sean las compañías petroleras en Arauca, los narcotraficantes en el Vav'ris, Caquetá y Putumayo o los ganaderos en Meta, Casanare y Vichada. Aquellas organizaciones guerrilleras que tienen vínculos estables con el campesinado, como las FARC, moldean parcialmente una nueva estructura de tenencia de la tierra al obligar a los propietarios a cultivar alimentos además de la ganadería, a vender o parcelar las tierras que no puedan trabajarse y a contribuir con aportes a la creación de fondos de crédito administrados por la guerrilla.

6. La experiencia de la reforma agraria en Colombia

A comienzos de los años sesentas se acababa de sellar un pacto entre los partidos tradicionales (1957) para impedir el desdoblamiento de la movilización política en revolución social, al aparecer síntomas de organización horizontal en torno a intereses de clase. A nivel externo, la revolución cubana de 1959 estimuló tanto la agitación campesina

como los temores de insurgencia popular por parte del Estado y las clases altas. En los Estados Unidos se lanzaron dos políticas contradictorias de ayuda a Latinoamérica: la Alianza para el Progreso y el envío masivo de alimentos a través de la Ley 480, para abaratar el costo de la mano de obra y facilitar la penetración del capital extranjero, mientras se desarrollaba la "revolución verde" que colocaría a ese país en los años setentas como el mayor exportador mundial de granos.

La estrategia de la reforma agraria en Colombia no se dirigió tanto al aumento de la producción de alimentos cuanto a calmar las tensiones sociales, que habían exacerbado quince años de violencia política y social, y a eliminar las relaciones semif feudales de las grandes haciendas improductivas. De hecho, aunque el impacto real del volumen de tierras sometidas a reforma fue mínimo (890.000 has hasta 1985, en comparación con un fondo de tierras cercano a treinta y cinco millones de hectáreas en todo el país), la reforma sí indujo una transformación importante de las grandes haciendas en empresas comerciales y provocó la expulsión de la mayoría de arrendatarios, aparceros y colonos de tierras de haciendas o en disputa, ampliando el mercado de trabajo rural y profundizando la pobreza de los campesinos.

La población campesina sin tierra puede estimarse como cercana a un millón de familias. La reforma agraria ha logrado adjudicar parcelas a 37.293 familias con una extensión total de 706.242 hectáreas. El programa ha cubierto, entonces, a menos del 4 por ciento de los potenciales beneficiarios en 25 años de aplicación.

En realidad, el Estado ha adelantado sucesivamente una modesta reforma

agraria marginal y una contrarreforma agraria, al afectar y luego desafectar la mayor proporción de tierras sujetas a la reforma. El cuadro elaborado por INCORA muestra la situación:

CUADRO No. 1 INGRESO DE TIERRAS AL FONDO NACIONAL AGRARIO

Predios	Compra	Modalidad Expropiación	Extinción
Afectados	100%	10096	100%
Ingresados	11.3	30.2	7.1
Desafectados	85.2	49.1	80.1
En trámite	3.5	20.7	12.2

Fuente: INCORA, Ponencia de Guillermo Alberto González al proyecto de ley sobre modificaciones a la legislación de Reforma Agraria que cursa en el Congreso en las legislaturas 1986 y 1987. Anales del Congreso.

En materia de titulación de predios de colonos, la labor de INCORA ha tenido mayor alcance. Se han beneficiado 28.000 familias de colonos por declaraciones de extinción del dominio de los propietarios titulares y se han concedido 259.562 títulos de propiedad sobre una superficie de 7.672.991 hectáreas, con un promedio de 30 has por título.

Entre 1966 y 1978 se crearon 34 reservas indígenas para 4.203 familias (20.825 personas) sobre una extensión de 3.065.279 has, principalmente en la Orinoquía y la Amazonía.

A finales de los años sesentas se hicieron evidentes los límites de la estrategia de industrialización basada en la política de alimentos baratos y la política económica se orientó al desarrollo de la agricultura

comercial. Se creó el CIAT (Centro Interamericano de Agricultura Tropical) en 1968 y se trató de afrontar la disminución de las ayudas alimenticias norteamericanas con el estímulo de la agricultura comercial. El cambio realizado durante la década de los sesentas es dramático, según el cuadro elaborado por Salomón Kalmanovitz:

CUADRO No. 2 PARTICIPACION DE TIPOS DE CULTIVOS EN EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCION AGRARIA

	1950-55	1971-76	Variación
Capitalista	10.6	30.8	191
Campechino	23.8	24.2	?
Mixto	25.5	17.8	-30
Café	40.1	127.2	-32

Fuente: Salomón Kalmanovitz, Desarrollo de la agricultura en Colombia, Ed. La Carreta, Bogotá, 1978.

El cuadro indica que durante las tres décadas se mantuvo la producción campesina de alimentos, pero en aquellos productos en los que concurrían productores campesinos y capitalistas hubo un desplazamiento de los primeros por la expansión de la producción empresarial, que pasó a representar una tercera parte del valor de la producción agrícola del país. También se observa una disminución del peso del café en la agricultura nacional. Los cultivos empresariales no se orientaron, salvo el arroz, a producir alimentos de consumo directo de la dieta popular. El banano y las flores para la exportación, el algodón para la industria y la exportación, y el sorgo, la soya y el ajonjolí para la industria de concentrados alimenticios para animales han sido y son los nuevos renglones agrícolas.

El resultado combinado de la reforma agraria y las inversiones en la agricultura comercial fue la consolidación de una estructura agraria dual, en la cual la agricultura campesina se especializa en la producción de alimentos populares y el aporte de mano de obra migrante, mientras la agricultura empresarial busca mayores márgenes de rentabilidad en las exportaciones y la producción de materias primas industriales, encadenadas al ciclo de procesamiento y distribución de las empresas multinacionales.

7. Posibilidades y límites de la política de reforma agraria¹⁰²

¹⁰² Esta sección debe las ideas principales al excelente estudio de Alain De Janvry, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981.

La primera observación que puede hacerse desde un punto de vista sociológico es que la reforma agraria no se enmarca tanto por los cauces de la ley sino por la dinámica general del conflicto agrario y sus expresiones regionales. Vista así, la reforma es un proceso estratégico liderado por el Estado, que eleva los niveles de confrontación entre campesinos y propietarios y se dirige a transformar las condiciones de acceso a los recursos para equilibrar la estructura social global del país.

El proceso de reforma comprende, en primer término la actividad de promoción y organización de los grupos humanos identificados con el cambio, cuya participación será la fuerza dinámica de la reforma; incluye la actividad múltiple del Estado, no solo promoviendo activamente la reforma misma sino ajustando los restantes instrumentos de política económica y social; finalmente, forma parte del proceso de reforma la acción contrarreformista de los grupos sociales opuestos a la pérdida de poder que ella implica.

La experiencia ha mostrado que los efectos más importantes de la reforma agraria convencional se dan por fuera del sector reformado y se originan en las reacciones preventivas de modernización y adecuada explotación que la amenaza de expropiación provoca. Igualmente, puede sostenerse que las movilizaciones campesinas cambian en su favor el equilibrio de poder social en dimensiones diferentes a la tierra y no solo con relación al trato con los terratenientes sino dentro de las sociedades campesinas. La demanda por tierras es la resultante de un complejo proceso de erosión del poder y la legitimidad de las viejas capas terratenientes, unido a un proceso de agotamiento y expulsión de brazos y

mentes útiles de la agricultura de arriendo y de minifundio. La formación de masas que demandan tierra es también un proceso complejo, pues aquéllas no se encuentran ahí esperando ser movilizadas. Es necesario que se constituyan como amplios grupos humanos identificados por elementos o intereses comunes y contrarios a los de otros grupos humanos.

La convocatoria de masas campesinas depende en parte de las condiciones reales de vida (hambre de tierras) y en parte del éxito de las apelaciones que el discurso ideológico triunfante formule a diferentes categorías o estratos de los potenciales beneficiarios. Las culturas campesinas de las distintas regiones tienen pautas que definen los medios y criterios considerados legítimos y justos para acceder a la tierra y para dirimir conflictos de distribución. Una apelación originariamente selectiva que surja del Estado y se dirija a una categoría restringida de la población puede desbordarse e incluir en la masa a muchas otras categorías, como sucedió con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos a comienzos de los años setentas.

La constitución de identidades colectivas es un proceso que puede ser estimulado o reprimido por el Estado, pero cuya fuerza y alcance vienen dados dentro de los grupos humanos que comprometen su acción y los riesgos inherentes a una definición de aspiraciones y objetivos comunes o semejantes. En otros términos, además de existir una voz vertical de convocatoria de la masa existe una voz horizontal, que redefine quiénes son participantes y cuáles sus obligaciones y expectativas. Si el Estado define como áreas de reforma las que están azotadas por conflictos violentos, la población rural puede contestar la convocatoria

multiplicando tales conflictos como camino tortuoso pero necesario para acceder a la reforma.

El otro polo del conflicto son los grupos de propietarios y la constelación de intermediarios y clientes políticos que actúan en el mercado privilegiado de las rentas institucionales que los terratenientes como clase son capaces de obtener del Estado. Hay regiones como Puerto Boyacá, donde los propietarios financian escuadrones de la muerte contra los campesinos y para la protección de la propiedad. El Estado tendría que corregir previamente esta anomalía, que contradice tanto su esencia como la existencia de guerrillas, antes de aplicar la reforma agraria.

La acción del Estado tiene una importancia estratégica dentro de esta liberación de dinámicas. En primer lugar, corresponde al Estado delimitar acertadamente el ámbito y los adversarios sociales de los conflictos agrarios. Lo hace, en el lenguaje de la ley de reforma agraria, al especificar qué se reforma. Si se trata de abolir las relaciones de propiedad y trabajo precapitalistas, como los arriendos de tierra y las aparcerías, según lo quiso hacer la Ley 1 de 1968, el Estado delimita un conflicto entre los arrendatarios y aparceros, por un lado, y los terratenientes, por otro, con el Estado mismo como mediador. Si el criterio es proveer tierras productivas y con acceso a mercados al campesinado sin tierra a costa del latifundio improductivo, se va a delimitar un conflicto entre campesinos sin tierra y latifundistas ineficientes, como fue la intención durante los primeros años de reforma agraria. Si se trata de transformar sustancialmente la propiedad agraria y colectivizar las relaciones de producción dentro de la economía planificada, los adversarios son el campesinado y los trabajadores rurales

contra todos los grandes productores, hacendarios o capitalistas.

Otras dimensiones claves de una reforma controlada por el Estado son el ritmo y el carácter masivo del proceso, que deben guardar relación con la constitución y movilización de la masa en busca de tierras. Si el ritmo y el impacto de la reforma son muy lentos en llegar a la masa organizada, ésta puede desbordar con presiones directas.

Un segundo nivel, en el cual la acción del Estado es determinante del resultado final se relaciona con la distribución de rentas institucionales en la producción y distribución rural. Ocurre que la poderosa representación política y gremial de las asociaciones de empresarios agrícolas y ganaderos logra obtener del Estado y otros sectores de la sociedad una cuota desproporcionadamente alta de los recursos institucionales de crédito subsidiado, cupos de compras, difusión tecnológica, infraestructura agraria, etc. Una equilibrada asignación del gasto público hacia la agricultura campesina es requisito operativo de esta última.

El tercer nivel de acción del Estado tiene que ver con los restantes elementos de la política agraria global, fundamentalmente los que afectan los términos de intercambio intersectoriales entre la agricultura y el resto de la economía. En el país se canceló la reforma como alternativa distributiva desde 1972, con la reunión de Chicoral en la cual se pactó la Ley 4ª de 1973, y la política agraria se orientó a aplicar los instrumentos de la "revolución verde" y a capitalizar la agricultura de exportación y productora de fibras y materias industriales. La política social en el campo se canalizó a través del Programa de Desarrollo Rural Integrado, cuyo objetivo ha sido

beneficiar a la capa minifundista en capacidad de generar excedentes y capitalizarse. Por el lado industrial, la política neoliberal que comenzó a aplicarse desde 1974 y que parece continuar hasta hoy desestimuló la producción de bienes-salario de consumo popular, cuya demanda está atada al ensanchamiento del mercado por la proletarización ocasionada por la migración rural, y subordinó la asignación de recursos a la capacidad de pagar altas tasas de interés, concentrada en las multinacionales y en aquellas industrias productoras de bienes durables para mercados de altos ingresos, cuya demanda depende de las rentas y las ganancias.

La recesión económica que tocó fondo en 1982 disminuyó los salarios reales de la clase obrera y aumentó el desempleo urbano, debilitando aún más la demanda por alimentos de origen campesino.

Una reforma agraria es una inversión muy costosa que debe recuperarse con la obtención de términos de intercambio rentables para la producción campesina, lo cual supone una previa o concomitante elevación de los salarios reales en la industria y en los servicios, que permita a su vez mejorar los ingresos de los productores agrarios por la vía de los precios. El Estado, además, debe evitar que los aumentos de productividad agrícola nieguen sus beneficios sociales al quedarse las utilidades represadas entre los intermediarios comerciales y financieros.

La reforma agraria es una estrategia que guarda coherencia con políticas económicas que se orientan a fortalecer una alianza articulada de desarrollo, mediante la profundización del mercado interno, la canalización del esfuerzo industrial hacia la satisfacción de

necesidades masivas y la distribución social de beneficios mediante el gasto público. No es coherente con las políticas que se derivan de una alianza desarticulada entre una agricultura exportadora y una burguesía industrial y financiera dependiente de las empresas multinacionales y sujeta a la lógica de los salarios bajos y los alimentos baratos, disfrazada con el eufemismo de las "ventajas comparativas".

Una reforma agraria convencional puede afectar la distribución de la tierra pero dejar intacto el sistema de poder mediante el cual los terratenientes obtienen una parte privilegiada del producto social. En este caso, como ocurrió en el departamento de Córdoba, los empresarios agrícolas recuperan pronto el control sobre las tierras mejoradas con inversiones públicas, pues los campesinos no compiten en productividad sin contar con capital e insumos comparables. Una reforma más profunda puede remover a las capas terratenientes del control de los instrumentos de fomento del Estado y dar participación a los campesinos, pero si no se acompaña con procesos que eliminen el subsidio del consumo alimenticio por la vía de los precios bajos, la producción campesina del sector reformado no tendrá oportunidades de elevar sustancialmente las condiciones de vida del campo.

Los anteriores son los límites objetivos de la reforma agraria. Además, el Estado cuenta con restricciones adicionales: una, la legitimidad política para convocar las fuerzas sociales en apoyo de la reforma agraria; dos, la capacidad administrativa de aplicarla, que exige crecientes esfuerzos de intervención estatal en la economía cotidiana; y tres, la capacidad fiscal, que restringe las inversiones necesarias para la reforma.

8. El contexto político del actual proyecto de ley sobre reforma agraria

El pacto de tregua con las FARC y el M-19 enfatizó la necesidad de agilizar la reforma agraria al afirmar que "la violencia se encuentra íntimamente relacionada con la estructura de tenencia de la tierra". Dentro de la nueva legalidad surgida del pacto, la Comisión de Reforma Agraria del Diálogo Nacional convocó a las agremiaciones campesinas y empresariales, funcionarios del gobierno, representantes guerrilleros y centros de investigación para formular un proyecto de consenso sobre las enmiendas a la legislación vigente. La Comisión estuvo presidida por Guillermo Alberto González, actual ponente del proyecto, y en ella se llegó a un acuerdo sobre modificaciones a la ley de reforma agraria que por primera vez en la historia logró la aceptación de los campesinos y la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), entonces presidida por Carlos Ossa, actual Consejero Presidencial para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación.

La política de paz del actual gobierno afirma que las reformas sociales no pueden ser el fruto de la negociación con los grupos guerrilleros sino una proyección de la administración pública hacia la comunidad nacional. El principal instrumento de la nueva política es el Plan Nacional de Rehabilitación, que a su vez descansa en los Consejos de Rehabilitación, presididos por los mandatarios seccionales. Se observa un claro viraje hacia la institucionalización de las iniciativas en cabeza del Ejecutivo. Este cambio de política busca restarle representatividad a las guerrillas y eliminar el peligroso detonante de la insatisfacción por el incumplimiento de los pactos con ellas.

El proyecto de ley presentado por la Administración Barco reúne las propuestas sustanciales que la Administración Betancur había recogido del proyecto surgido del Diálogo Nacional. Pero en cada uno de los pasos sucesivos, el proyecto se ha ido distanciando más del espíritu y el texto aprobados por la Comisión.

Desde un punto de vista político, es claro que el proyecto actual no funda su legitimidad en los acuerdos de tregua y las comisiones de diálogo, aunque la continuidad de algunos actores importantes como González Mosquera y Ossa Escobar podría hacerlo creer. El proyecto descansa en los planes de lucha contra la pobreza absoluta y de rehabilitación y tiene como marco institucional un proceso creciente de descentralización administrativa y fiscal.

Uno de los puntos centrales en el cual todos los proyectos coinciden es la necesidad de agilizar la tramitación de la reforma agraria. Cualquiera que sea la dirección de la reforma, es necesario disponer del instrumento adecuado, que no es otro que la compra o expropiación ágil de tierras. La mayoría de las compras efectuadas por INCORA ha tardado entre dos y cuatro años en perfeccionarse, convirtiendo al Instituto en el comprador de tierras más lento del país.

Un cambio de fondo que el proyecto introduce en la legislación actual es eliminar la calificación sobre el grado de explotación de las tierras, para establecer, a partir de allí, un sistema de pago uniforme y altamente beneficioso para las tierras más abandonadas, pues les reduce el plazo de 15 a 5 años, con intereses anuales equivalentes al 80 por ciento de la tasa de inflación. El proyecto de la

Comisión del Diálogo eliminaba la calificación de las tierras solo en los casos de ampliación de minifundios, dotación de tierras a arrendatarios y aparceros, restructuración de resguardos indígenas y distribución de tierras en áreas de presión campesina, pero dejaba por fuera las restantes, cuya forma de pago debía guardar relación con el grado de explotación económica.

El pliego de modificaciones por el ponente mejoró la forma de pago que había propuesto el gobierno Barco al establecer que se pagarán de contado los predios cuyo valor exceda de 400 salarios mínimos (un poco más de ocho millones de pesos), mientras el proyecto del gobierno establecía el límite en 300 salarios.

Es fácil imaginar que muchos propietarios dividirán ficticiamente las propiedades que deseen vender al INCORA para lograr una venta global de contado, aumentando los costos y disminuyendo el impacto del programa de reforma.

El proyecto faculta al gobierno por un año para reformar la estructura administrativa del sector agropecuario y comienza por cambiar la composición de la Junta Directiva del INCORA al aumentar de dos a seis el número de representantes campesinos y eliminar a los gerentes de los institutos agrarios, quienes son sustituidos por cuatro delegados del presidente de la República. Los seis votos campesinos son una tercera parte de la votación, que requiere la mitad más uno para aprobar decisiones. El proyecto acordado en la Comisión de Diálogo incluía ocho representantes campesinos. De todas maneras es un avance sobre las normas vigentes.

En términos globales, la conjunción de la reforma agraria y el plan de rehabilitación

permite al Estado disponer de un instrumento ágil para comprar las tierras afectadas por procesos de violencia y estabilizar la estructura social de los frentes de colonización. La tímida convocatoria de fuerzas políticas en apoyo de una estrategia de reforma agraria por parte de la Administración Barco no permite esperar que exista la voluntad política de reformar las áreas de agricultura comercial o de afectar seriamente la proporción de tierras ocupadas en latifundios de ganadería extensiva. Mucho menos puede esperarse un programa de reestructuración de minifundios, pues la lógica indica que primero habría que ocuparse de dar tierra al millón de campesinos sin ella¹⁰³.

8. Conclusiones y recomendaciones

Por medio de un enfoque sociológico se ha querido mostrar cómo las distintas configuraciones regionales de los modos de apropiación de la tierra y de vinculación de la mano de obra son el resultado histórico de procesos en los que se entrelazan la violencia, la legitimación política del Estado y los conflictos de intereses entre grupos humanos y regiones. Se ha visto cómo esos procesos regionales están en niveles desiguales de avance y operan a diferentes velocidades. Al reconocer la existencia de los conflictos sociales vinculados con el problema agrario, se debe considerar su específica productividad, cual es hacer compatibles las políticas de desarrollo de distintos grupos humanos que luchan por el control del paquete de recursos vitales.

¹⁰³ Este análisis del proyecto de ley no toma en cuenta las modificaciones introducidas por el ponente actual del proyecto, representante Alfonso Ibpez Caballero.

El Estado actúa a veces como agente de modernización y desarrollo, aliado a grupos estratégicos de la población, y a veces como árbitro que interviene en los conflictos y procura resolverlos. La peor situación para la sociedad y el Estado ocurre cuando éstos sienten que los conflictos desbordan su capacidad de acción sobre sí mismos. La manera de resolver el problema es, por supuesto, definir una estrategia de transición que parta de la movilización de sectores de población y se dirija a construir equilibrios, distribuir ingresos, ampliar las bases de participación en la política y el desarrollo, y de esa manera absorber y transformar los conflictos en energías sociales creadoras. Para ello es necesario elaborar políticas que tiendan a eliminar las rentas institucionales que resultan del acceso privilegiado que los gremios de la producción tienen al manejo de las políticas económicas del sector agrario, con el fin de democratizar el impacto social de la distribución de tierras, de la transferencia tecnológica, del crédito oportuno y barato, de la regulación de precios y compras, y de los servicios públicos y sociales. El Estado debe actuar como agente del desarrollo agrario en las regiones deprimidas y desarticuladas socialmente y no solo como árbitro del conflicto social.

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 ha facilitado el desdoblamiento de la energía colectiva hacia la salida de los movimientos guerrilleros.

En el sector terrateniente tradicional y el neolatifundio de los frentes de

colonización, se está produciendo un relevo de capas propietarias de la tierra en favor de los compradores que tengan capacidad de crear sistemas privados de protección y disuasión de los posibles adversarios. Un estímulo obvio para adoptar esta estrategia es el apoyo activo o permisivo de las autoridades armadas, quienes vienen predicando desde hace años la tesis del general Luis Carlos Camacho Leyva sobre la "autodefensa" de las gentes de bien.

El resultado de esta desinstitucionalización de las formas de lucha social es que en el país se adelantan simultáneamente una contrarreforma agraria, desde arriba, tendiente a concentrar la propiedad en algunas áreas de conflicto como el Magdalena Medio y el piedemonte de la Cordillera Oriental, que se desarrolla mediante el amedrentamiento y la expulsión de pequeños campesinos a quienes los escuadrones de la muerte juzgan cercanos o colaboradores de las guerrillas; y desde abajo, una extensión del dominio guerrillero, que significa para los terratenientes la subordinación de sus intereses a la nueva estructura de poder real que los cobija, y en la cual tienen que contribuir a las finanzas del grupo guerrillero mediante la extorsión y ocasionalmente la parcelación de porciones de sus propiedades en beneficio de los colonos.

Aparte de éstas formas claras de resolución del problema agrario por la fuerza, el deterioro general de la aplicación de la ley y la justicia para los infractores ha llevado a la proliferación de grupos delincuenciales que usurpan el nombre de las organizaciones guerrilleras como argumentos de amedrentamiento para secuestrar y extorsionar a las capas pudientes de la población.

Ante esta perspectiva, vale la pena resaltar que la violencia de uno y otro lado es una expresión del deterioro de los sistemas de acción y no, como equivocadamente se plantea, del deterioro de las instituciones. La terapia adecuada a la violencia no es, como gusta enunciarlo el lenguaje militar o el legalista, "el restablecimiento del orden, la imposición de la autoridad, la mano firme para reprimir a quienes atentan contra las instituciones y el imperio de la ley", pues el orden, la autoridad, las instituciones y la ley no existen sino como condiciones de posibilidad de la acción humana, como mediaciones y orientaciones de la acción y los conflictos inherentes a ella.

La acción colectiva es la fuerza creadora y transformadora de las instituciones. En la acción se reconocen las identidades individuales como parte de identidades colectivas, y éstas, a su vez, definen el alcance, las obligaciones y las recompensas esperadas de la participación en los conflictos sociales. Si "la realidad presentada por los medios de comunicación" tiende a ver las movilizaciones colectivas como actos subversivos contra las instituciones, la conclusión individual es la desmovilización, la parálisis y la incomunicación. La creación de regímenes autoritarios es un proceso desde arriba y desde abajo, que esencialmente destruye las condiciones de posibilidad de la acción colectiva en nombre de la defensa de las instituciones. La acción se inhibe desde fuera, por la prohibición o la orden, y desde adentro, por el miedo o la indiferencia.

Para concluir, el país se encuentra sin duda frente a la alternativa histórica de dinamizar un cambio pacífico, ampliando sustancialmente la participación popular

en procesos distributivos, o profundizar por la vía militar un conflicto sin salida durante mucho tiempo, que destruiría las posibilidades de desarrollo nacional durante varias décadas.