



CAMPESINOS, TIERRA Y DESARROLLO RURAL

Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz



Bogotá, Abril de 2011

Aimo Baribbi

Piet Spijkers

Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz

La Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz es ejecutada por un Consorcio conformado por:
Cotecno – Agroconsulting – CIAT – CISP – Ideaborn.

Este informe ha sido elaborado con financiamiento de la Comisión Europea.

Las opiniones aquí expresadas son las del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

CAMPESINOS, TIERRA Y DESARROLLO RURAL

Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz



Contenido

1.	RESUMEN	6
2.	ANTECEDENTES	8
2.1.	Un nuevo escenario para el desarrollo rural en Colombia, nuevas voluntades y oportunidades	8
3.	CONTEXTUALIZACION DE LA REALIDAD RURAL EN EL ULTIMO MEDIO SIGLO	9
3.1.	Desarrollo demográfico	9
3.2.	Producción agropecuaria	10
3.3.	Uso de la tierra	12
3.4.	Uso de la tierra para agricultura	12
3.5.	Uso de la tierra para ganadería	12
3.6.	La población campesina	12
3.7.	Concentración de la tierra, conflicto, desplazamiento y despojo	13
3.8.	La intervención del Estado colombiano en el mercado libre de tierras	14
3.9.	Meta	15
3.10.	Montes de María	18
3.11.	Áreas de Desarrollo Rural y las Zonas de Reserva Campesina	20
3.12.	Los Programas Regionales del Desarrollo y Paz	21
4.	CONCLUSIONES	23
	Cuadros y Gráficos	
	<i>Cuadros</i>	
1	Uso de la tierra en Colombia-2010	11
2	Desarrollo demográfico en el Meta	17
3.	Uso de suelos en el Meta	18
4.	Meta; estructura de la propiedad por tamaños	18
5.	Índice Gini en el Meta	18
6.	Población de los 15 municipios de los Montes de María	18
7.	Uso de suelos en Montes de María	19
8.	Estructura de la propiedad por tamaños en los Montes de María	20
	<i>Gráficos</i>	
1.	Desarrollo demográfico en Colombia	9
2.	Uso de tierra para agricultura	12
3.	Desarrollo demográfico en el Departamento de Meta	17
4.	Evolución demográfica de los Montes de María	19
5.	Productos representativos de la región de los Montes de María	19

1. Resumen

- a. En los últimos cincuenta años la población colombiana ha quintuplicado su tamaño, sin embargo la población rural no ha crecido de manera sustancial y continúa produciendo los alimentos para la totalidad de la población (47 millones). Esto quiere decir que mientras hace 50 años la relación entre productor y consumidor era de dos a uno, hoy en día es de uno a seis. Para el 2030 se puede prever que esta relación será de uno a diez.
- b. La productividad agropecuaria no ha incrementado en la misma proporción que ha aumentado la relación entre los consumidores y los campesinos productores de alimentos.
- c. La producción agropecuaria se ha dado esencialmente por el aumento del área sembrada, con una desordenada ampliación de las fronteras agrícolas. No hay mayores avances tecnológicos en cultivos alimenticios, con excepción de la producción del arroz y maíz (para la agro-industria de concentrados) y hay una inversión insuficiente y poco estratégica en ciencia y tecnología agrícola.
- d. La modalidad de ocupación espacial histórica del territorio, los procesos de colonización agraria con sus asentamientos poblacionales y la ausencia del Estado, han conllevado a una alta concentración de la propiedad con sociedades regionales frágiles; configurando una realidad rural fuente de rentas privilegiadas, de escenarios de conflictos y de violencias.
- e. De los casi 51 millones de hectáreas de tierra que tienen uso agropecuario se destinan a la ganadería 38 millones de hectáreas (74%) de las cuales la mitad tiene vocación agrícola y el hato total es de menos de 24 millones de reses. A la producción agrícola solo se destinan 4.9 millones de hectáreas.
- f. Desigualdad y pobreza constituyen la realidad social y económica de buena parte de la población campesina y rural. La mayoría de los hogares rurales (65%) viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema (33%) y sin acceso a servicios de calidad. Estos factores han contribuido a la violenta historia política del país.
- g. Durante las últimas décadas, el desplazamiento forzado, en particular el de la población rural, ha ido acompañado con el despojo de sus tierras en varias regiones del país.
- h. Aún si el Estado dispone de instrumentos para intervenir en los valores y los mercados de las tierras, su acción no ha expresado una voluntad reguladora de acuerdo con las necesidades de la población.
- i. A pesar de la estrecha relación entre la problemática rural y agraria y los grandes conflictos sociales y políticos que ha sufrido el país durante el último medio siglo, los temas del desarrollo rural y de la tierra (acceso, tenencia, distribución, uso) no han tenido un papel significativo en las agendas políticas de los gobiernos de las últimas décadas.
- j. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), del actual gobierno, se evidencia la decidida voluntad de incidir en temas de desarrollo rural, se reconoce que el sector agropecuario tiene un papel estratégico en la economía y el desarrollo social y político del país. Además, con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado asume su responsabilidad frente al desplazamiento forzado y al despojo de tierras, en las regiones que han sufrido los efectos de los conflictos.
- k. La modernización del campo tiene que ser vista como un proceso de transformación social y regional que termine con el largo tránsito de la sociedad rural colombiana del siglo 19 a la sociedad urbana del siglo 21. Esto implica dar respuestas a problemas estructurales, promo-

ver políticas coherentes y sostenidas de desarrollo rural integral que enmarcadas en políticas ambientales favorezcan la producción agropecuaria de empresas pequeñas y medianas, la agregación de valor a los productos y su acceso al mercado, que permita a las familias rurales acceder a un buen ingreso, con empleo de la mano de obra familiar, y la demanda de bienes y servicios contribuya al crecimiento de otros sectores de la economía, considerando también las dinámicas macroeconómicas. Establecer políticas que reconozcan la importancia de las especificidades regionales, la vocación de sus territorios, promuevan la equidad de género y valoricen la riqueza intercultural del país.

- l. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promueve el diseño y la implementación de Áreas de Desarrollo Rural -ADR- como escenario de planificación para el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y comunidades. Las Zonas de Reservas Campesinas - ZRC - y la Zona de Desarrollo Empresarial - ZDE - son consideradas como instrumentos preferenciales para implementar estas políticas. En particular las ZRC proponen fomentar la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural, considerando la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.
- m. Las experiencias de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y de los Laboratorios de Paz y las iniciativas de desarrollo económico local promovidas por la Unión Europea -UE-, son significativas y pueden ser referentes de las

políticas de desarrollo señaladas en el acápite anterior. Las ADR y el fortalecimiento de las ZRC pueden ser de gran interés por las acciones de cooperación que quieran contribuir al ordenamiento territorial, al desarrollo regional y rural, y que promuevan la modernización de las zonas rurales y una vida digna de la familia campesina.



2. Antecedentes

Un nuevo escenario para el desarrollo rural en Colombia, nuevas voluntades y oportunidades.

- 1 Por décadas el tema de la tierra agrícola y rural (acceso a la tierra, su distribución, superación de las condiciones de pobreza de la economía campesina) no fue parte significativa de la agenda política de los gobiernos colombianos. La última acción consistente del Estado en el tema, remonta a los años sesenta del siglo pasado, cuando el gobierno diseñó y trató de implementar políticas generales y estructurales que contribuyeran al acceso productivo a tierras por la población campesina, con programas de titulación de tierras a gran escala, de colonización agraria dirigida, programas de redistribución, de adjudicación de tierras a campesinos sin tierra y promoción de las organizaciones campesinas (ANUC).
- 2 Desde entonces los gobiernos han dado respuestas puntuales a demandas legales de la titulación de tierras pero no han implementado, en forma sostenida, políticas de desarrollo rural, de superación de la pobreza en el campo, de estímulo a la producción de alimentos y de seguridad alimentaria y de atención a las condiciones productivas del pequeño y mediano campesino.
- 3 A partir de la posesión del presidente Santos en agosto 2010, en Colombia, se presentan nuevas voluntades y oportunidades, para enfrentar la problemática agraria y el desarrollo rural.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo -PND- son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural, (3) vivienda y ciudades



- amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte.
- 4 El PND señala que el sector agropecuario tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social del país, por su participación en el PIB (aún si desde 1960 ha bajado del 30 a menos del 10%), su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, como proveedor de alimentos por la población e insumos por la industria. Además es sector clave para las políticas de restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado a causa de la violencia como contemplado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹ (que la UE ha considerado histórica y esperanzadora).
- 5 En el PND se evidencia la decidida voluntad de incidir en temas de desarrollo rural indicando, entre otros, la decisión de presentar un proyecto de ley con los lineamientos de la política integral de tierras y desarrollo rural, y con la institucionalidad requerida para implementar dicha política. Con esta finalidad se contempla la constitución, entre otros, de la Unidad Nacional de Tierras, del Vice ministerio de Desarrollo Rural y la voluntad de transformar a Incoder en una institución que opere y arti-

¹ Art. 103. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

cule todos los instrumentos de desarrollo rural orientados a la atención de los pequeños productores rurales.

6. En enero de 2011 el Incoder presenta el documento “La focalización de las acciones misionales del Incoder, en el marco de la estrategia de desarrollo Rural 2010-2014”, donde se perfilan las estrategias sobre el tema, en el marco de la política de desarrollo rural, definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación. En la focalización se han identificados distintos instrumentos de intervención, como las Áreas de Desarrollo Rural, Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Consolidación, Proyectos Estratégicos, Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, Resguardos de Comunidades Indígenas, Zonas afectadas por la ola invernal.
7. Además, en el PND se señala la importancia estratégica de la planeación territorial y de las políticas y estrategias regionales diferenciadas; haciendo referencia a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) y a los Laboratorios de Paz (LP), indica que “en el país se han venido consolidando diversas iniciativas nacionales y territoriales de procesos de gestión del territorio de tipo económico, ambiental, cultural, étnico, que buscan sentar las bases para un adecuado ordenamiento, integración y desarrollo, atendiendo las particularidades territoriales.”² Referencia que confirma que las experiencias respaldadas por la UE, en la última década, aportan a la construcción de políticas públicas de desarrollo y paz.
8. Junto con los planes que dan énfasis al Desarrollo Rural, expresados en varias ocasiones por el Ministro de Agricultura, el apoyo al sector agrícola/rural se vuelve una política pú-

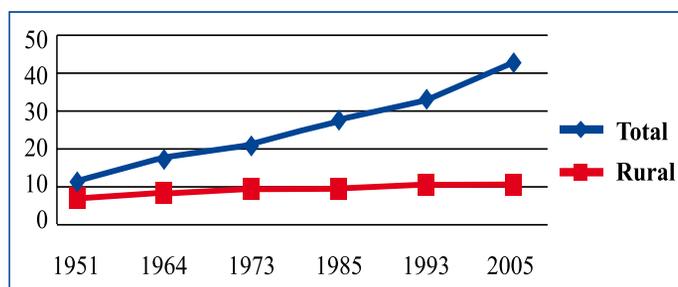
blica estratégica del gobierno e implica la modernización del campo con niveles de ingreso suficientes, atractivos para la población rural, condiciones de seguridad, igualdad de oportunidades, un uso más racional de las tierras, devolución de tierras a la población desplazada y legalización de la propiedad rural.

3. Contextualización de la realidad rural en el último medio siglo

Desarrollo Demográfico

9. En el último medio siglo la sociedad colombiana ha vivido significativamente un cambio en su desarrollo demográfico. Su población ha quintuplicado en tamaño (ver grafica 1) y se ha invertido su distribución en las aéreas urbanas y rurales. En el año 1951, la población colombiana era de 11,5 millones y de ella dos tercios (mas de 7 millones) vivía en las zonas rurales³ del país. Hoy en día, un cuarto de la población

Gráfico 1 Desarrollo Demográfico en Colombia (millones de habitantes)



Fuente: Dane

(11 millones) vive en las zonas rurales.

10. La grafica muestra que la población rural colombiana no ha crecido sustancialmente en las últimas cinco décadas, mientras que durante este lapso de tiempo la población total del país

² PDN Capitulo II Convergencia y desarrollo regional, Pag. 13.

³ En los censos se considera como población rural aquella que vive fuera de las cabeceras de los municipios.

casi se quintuplicó con un crecimiento demográfico asentado en las urbes y en gran parte en sus cinturones informales.

11. Mientras la población rural en Colombia hoy en día se estima en alrededor de once millones de habitantes la población campesina es estimada en siete millones de personas, un número no muy diferente de hace cincuenta años y produce los alimentos para la totalidad de la población (47 millones). Esto quiere decir que mientras hace 50 años la relación entre productor y consumidor era de dos a uno, hoy en día es de casi uno a seis. Para el 2030 se puede prever que esta relación será de uno a diez. Las proyecciones demográficas permiten estimar (asumiendo un crecimiento de 1.7% por año), que en el año 2030 la población total de Colombia será del orden de 70 millones de habitantes. La población rural no será mayor de 10 millones, mientras la población campesina, tendrá entre cinco y seis millones de personas.

Producción agropecuaria

12. Las consecuencias de esta dinámica demográfica en términos de producción agrícola y de producción de alimentos (seguridad alimentaria) son significativas. Hoy en día la sexta parte de la población produce los alimentos para la totalidad y en el 2030 será la décima parte, cuando hace unas décadas la relación era de dos a uno.
13. Sin embargo, la productividad agropecuaria no ha aumentado en la misma proporción que ha aumentado la relación entre los consumidores y los campesinos productores de alimentos en Colombia.
14. La demanda de alimentos (productos de la economía campesina como papa, yuca, plátano, maíz, leche, cacao, caña para panela entre

otros) está en permanente aumento. Las posibles respuestas de las políticas sectoriales son: (i) importar alimentos (es la respuesta de un país como Venezuela); (ii) aumentar el área sembrada; (iii) mejorar la productividad agrícola; (iv) una combinación de estas alternativas.

15. En Colombia el aumento de la producción agropecuaria se ha dado esencialmente por el aumento del área sembrada y con una desordenada ampliación de las fronteras agrícolas tanto hacia las tierras bajas selváticas como hacia los laderos de valles interandinos hasta los páramos, en los dos casos con graves consecuencias sobre el medio ambiente. No hay mayores avances tecnológicos en los productos mencionados, con excepción de arroz, maíz (para la agro-industria de concentrados) y hasta mitades de los años noventa la inversión en ciencia y tecnología agrícola - un indicador común de la inversión en investigación - no era más del 0.5% del PIB sectorial, un dato inferior de países como Ecuador o Bolivia. En 2006, Colombia invirtió 0,50 dólares en investigación agropecuaria por cada 100 dólares de producción agrícola, un ratio inferior al de 1996 (0,61) pero superior la relación de 1981 (0,43). El ratio del año 2000 para Colombia también fue inferior al del promedio de América Latina y el Caribe (1,19), los países en desarrollo (0,56) y el promedio global (0,98)⁴. Los ratios de intensidad de 2006 para otros países en América Latina eran mayores: Chile (1,22) y Costa Rica (0,93).

Uso de la tierra

16. El uso de la tierra es un grave problema del agro colombiano. Según datos del Ministerio

⁴Ifpri, 2008.

⁵http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tiemras_2.pdf

Cuadro 1 Uso de la tierra en Colombia

Uso	Superficie (millones de hectáreas)	% Área Nacional
La superficie total continental	114.17	100
Destinada a uso agropecuario	50,9	44,6
Zonas de reserva forestal	51,3 Incluyen zonas urbanas, áreas intervenidas, y cerca de 6 millones de has que no son de bosques	45
Áreas protegidas	17.2 La mayor parte dentro de zonas de reserva forestal, que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP	14,9
	Bajo la responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales 12.723.125	11,14
	Áreas de protección regional	3,2
	Áreas protección local	0,4
	Reservas Forestales Nacionales	0,4
Resguardos Indígenas Territorios Colectivos de Comunidades Negras	30,5 El 70% se encuentran en zonas de reserva forestal	27
	5,2 El 71% se encuentran en zonas de reserva forestal	5
Las explotaciones de recursos no renovables	5.8 Existen solicitudes mineras en buena parte de las áreas ocupadas por la frontera agrícola	5,1
Uso agrícola	4,9 60% en cultivos permanentes 33% en cultivos transitorios 7% forestales	4,3
Ganadería	38 Que actualmente están destinadas a la ganadería, sólo 19.3 millones tienen vocación ganadera	33,3
Cultivos ilícitos	0,068 (2009)	0,005

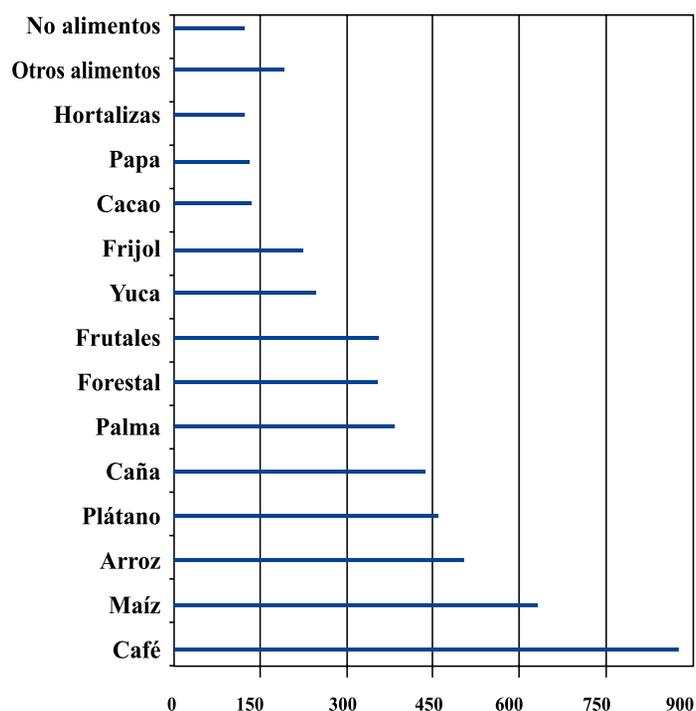
Fuente: Una Política Integral de Tierras para Colombia-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-08-2010

de Agricultura, hoy en día, de las 114 millones de hectáreas de superficie continental que el país registra, solo 4.9 millones de hectáreas son destinadas a la producción agrícola, a la ganadería otros 38 millones de hectáreas⁵, con un hato de 23,6 millones de reses (fuente: Fedegan, 2011).

Uso de la tierra para agricultura

17. En la gráfica 2 se resume el uso de la tierra en Colombia para fines agrícolas. En la estructura productiva de la agricultura colombiana los cultivos alimentarios tradicionales siguen ocupando la mayor proporción del área sembrada:
- El 90% del área sembrada se dedica a los productos que componen la canasta básica alimentaria de la población colombiana.
 - La superficie destinada a los cultivos no alimentarios (algodón, tabaco, fique, flores, caña para etanol y palma para biodiesel) sólo representa el 2.5% del área total, y los cultivos fo-

Gráfico 2 Uso de tierra agrícola, en miles de hectareas



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Estadísticas del Sector Agropecuario, agosto 2008.

restales el 7.2%

- El cultivo que más superficie ocupa en la agricultura colombiana sigue siendo el café (18% del área total)
- El maíz es el segundo cultivo de mayor extensión (13%), seguido por el arroz (10%) y el plátano (9.3%), la caña (8.8%), la palma africana (7.8%) y los frutales (5%). Estos seis productos básicos representan casi el 55 % del área sembrada total.

Uso de la tierra para ganadería

18. Según el IGAC, de las 38 millones de hectáreas que actualmente están destinadas a la ganadería, sólo 19.3 millones tienen vocación ganadera. Sólo 5 millones de hectáreas son de pastos mejorados, y el esquema productivo vigente en este subsector se caracteriza por un uso extensivo de la tierra, tecnológicamente atrasado y con un consumo significativo de los incentivos que tiene el sector, especialmente crédito e ICR. El buen manejo de potreros y de las técnicas de nutrición y sanidad animal son la clave para mejorar la alimentación natural, que es una ventaja competitiva de la ganadería colombiana. El mismo gremio de los ganaderos reconoce el actual uso ineficiente e indeseable de las tierras colombianas y ha ofrecido, como aporte a la sostenibilidad ambiental del país, devolver, antes de 2019, a la reserva forestal diez millones de hectáreas, ahora utilizadas para la ganadería extensiva⁶.

La población campesina

19. Los pequeños productores juegan un rol predominante en la agricultura; los hogares de la economía campesina: (i) constituyen el 12% de los hogares de Colombia; (ii) representan la mayoría de los hogares en el sector agrícola

⁶<http://www.rds.org.co/oficina.htm?x=16146>



la; (iii) conforman el 90% de la mano de obra agrícola; (iv) cosechan la mitad de área sembrada en cultivos; y (v) tienen considerables partes de la ganadería - entre 12 y 40%-.⁷

Sin embargo la mayoría de los hogares rurales (65%) viven en condiciones de pobreza o en pobreza extrema (33%). Además, registran una alta informalidad en la posesión de sus predios y es limitado el acceso a fuentes de crédito y tecnología.

20. El escenario campesino colombiano está conformado por múltiples identidades, culturas, organizaciones productivas, modalidades de relación con el mercado y niveles de ingreso y bienestar. La población indígena y afrocolombiana, que vive de la agricultura, se encuentra entre las más marginadas del país.

Concentración de la tierra, conflicto, desplazamiento y despojo

21. El control y la concentración de la tierra constituyen un elemento central en la historia rural de Colombia. La ocupación espacial históri-

ca del territorio, los procesos de colonización agraria y de asentamientos poblacionales, la ausencia del Estado, han conllevado a una alta concentración de la tierra y constituyen elementos críticos de la realidad agraria y rural y son generadores de violencia.

La ausencia del Estado y la concentración de tierras, como fuente de renta privilegiada han caracterizado las frágiles sociedades regionales en las fronteras agrícolas desde la época de la colonia. Desigualdad y pobreza, especialmente en el campo, son factores que han contribuido a violenta historia política del país.

22. Las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y la 60 de 1994, permitieron la titulación de baldíos y de tierras colectivas. Además las leyes 200 y 135 por enunciar el carácter social de la propiedad de la tierra permitieron al Estado intervenir directamente en la distribución de la tierra a través de programa de expropiación y adjudicación. La evaluación de estas iniciativas legales, que se proponían favorecer el acceso de los campesinos a la tierra, su redistribución y canalizar tecnología y crédito, permite señalar que tuvieron un escaso impacto.

⁷Garay et al. (2009). <http://www.usofficeconcolombia.org/uploads/application-pdf/studys-mallscalefarmers.pdf>



23. Al interior del conflicto armado colombiano de las últimas décadas la tierra ha sido considerada como botín de guerra, elemento de control y financiación del conflicto. Los actores armados ilegales han ocupado amplios territorios con recursos naturales valiosos y los han destinado a la producción de cultivos ilícitos. Este fenómeno está acompañado de dinámicas de concentración de la propiedad, incluyendo a las zonas más productivas del país, regiones con explotación de recursos naturales y territorios donde ha habido o persiste la presencia de guerrilla y paramilitares.
24. El desplazamiento⁸ y en particular el despojo, la pérdida y/o el abandono forzado de las tierras en Colombia tienen magnitudes, complejidades y efectos devastadores para millones de ciudadanos y ciudadanas. Las cifras oficiales señalan que la población desplazada supera las tres millones de personas e involucra a más de 700 mil hogares, de los cuales durante los últimos 25 años, 450.000⁹ perdieron sus tie-

⁸De acuerdo al Art. 1° de la Ley 387 de 1997 se entiende por desplazamiento el abandono o desalojo de la localidad de residencia o del lugar de ejercicio de la actividad económica habitual, a causa de la violencia armada o porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerados o se encuentran directa o indirectamente amenazados, por violaciones masivas de los DDHH, infracciones al DIH o otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores o que alteren drásticamente el orden público.

rras por despojo. Regiones con altos niveles de despojo de tierras incluyen el sur de La Guajira, Norte del Cesar, Montes de María, Urabá, Catatumbo, Magdalena Media, Antioquia, Nariño, Putumayo, Cauca, Casanare, Arauca y Meta.

En total de las tierras despojadas y abandonadas que suman 6 millones de hectáreas, la mitad tiene trámite de protección y corresponde a una superficie del 5,9% del área agropecuaria del país.¹⁰

25. El índice Gini de concentración de tierras ha incrementado a partir del año 2005, ubicándose en niveles de 0,86 y 0,89 respectivamente.¹¹
26. El sector rural colombiano se caracteriza por la baja calidad de vida de la mayoría de la población campesina, causada por la falta de disponibilidad de tierra, de servicios básicos apropiados, educación y salud de calidad, infraestructuras, crédito, entre otros. La baja calidad de vida se expresa en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, que expresados en “porcentajes de la población, ha bajado entre 1985 y 2003 para la población colombiana total de 45 a 22 %, de la población urbana de 32 a 16, y de la población rural de 72 a 37%”.¹²

La intervención del Estado colombiano en el mercado libre de tierras

27. El Estado dispone de varios instrumentos para intervenir en los valores y los mercados de las tierras:
- Titulación de baldíos;
 - Programas de redistribución a través de ex-

⁹Yamid Amat. Entrevista con el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo. - Crisis de la tierra es tan grave como la de la salud- El Tiempo 29-05-2011 Pag. 8.

¹⁰Cifras del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia (RUPTA)

¹¹La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué sucedió entre 2000 y 2010? Ana María Ibáñez –Universidad de los Andes y Juan Carlos Muñoz – Universidad de Ambers

¹²Fuente http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza_En_Que_Vamos/Metodologia_de_medicion_y_magnitud_pobreza_MERPD.pdf

propiación (con remuneración según el valor en los registros) y adjudicación a nuevos beneficiarios;

- Legislación tributaria que contempla impuestos prediales que estimulan un uso productivo de las tierras considerando las especificidades de las regiones;

- Medidas especiales para definir una superficie máxima por zona (Unidad Agrícola Familiar – UAF) y por oportunidad tecnológica en el proceso de titulación de baldíos o la instalación de Zonas de Reserva Campesina, que contempla una extensión máximo de tierra por familia participante;

- Definición de aéreas especiales de desarrollo rural (ADR) que contemplan distintas modalidades;

- Programas de colonización dirigida;

- Desde las políticas de medio ambiente la restricción y delimitación del uso de áreas.

28. Otra variable que influye en el valor de la tierra está relacionada con los niveles de seguridad; su importancia se demuestra en las regiones en las que se han reducido los niveles de violencia y las funciones del mercado tienden a normalizarse evidenciando un gran dinamismo en la compra venta de tierras y su valorización.
29. Es posible que uno de los efectos de la Ley de víctimas y restitución de tierras sea incentivar las dinámicas de compra venta de tierras.
30. En el PDN se contempla formalizar la restitución de las tierras a 160.000 familias y formalizar a 1,2 millones de hectáreas, lo que significa una masiva intervención en el mercado de las tierras, medida que hace prever resultados muchos más impactantes de los conseguidos en los últimos 50 años de intervención estatal, que incluyen las reformas agrarias, y que ha beneficiado a 60.000 familias.
31. Las estadísticas oficiales de tierras, en especial las que se refieren a su tenencia, es decir la

relación jurídica entre el poseedor y la tierra, no son confiables. Desde más de cuarenta años no se realiza un censo agrario. En muchas regiones del país, por la presión sobre las tierras rurales impuesta por las dinámicas de los conflictos armados y el narcotráfico, se ha generado una fuerte concentración de tierras. El uso del testaferrato hace muy difícil disponer de información confiable sobre los verdaderos propietarios de la tierra. Las primeras experiencias en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras muestran la complejidad en la identificación de los legítimos propietarios en los casos de presentarse distintas reclamos por un mismo predio. La falta de información confiable sobre la tenencia y distribución de las tierras agropecuarias hace necesario apoyar la construcción y consolidación de registros de bases de datos de los predios, urbanos y rurales, que definen la propiedad, su carácter legal, productivo y su uso. Un aspecto de esta tarea es desarrollar metodologías para levantar, agrupar y analizar la información.

A continuación se describe la situación de la sociedad campesina en las dos regiones en las cuales se ha desarrollado el componente geográfico del Tercer Laboratorio de Paz: Montes de María y el Departamento del Meta.

Meta

32. El desarrollo demográfico del Departamento del Meta refleja en buena medida el patrono que se observa a nivel nacional: un fuerte crecimiento de la población total, mientras la población rural tiende a establecerse sin mayores tendencias de crecimiento (ver cuadro 2). El incremento de la población se concentra en la ciudad de Villavicencio, que hoy en día alberga prácticamente a la mitad de la población del

Ex productores de coca buscan la economía legal – con títulos de tierra

El sur del departamento Meta, alrededor de la serranía de La Macarena, se caracteriza por ser una zona de colonización agraria, que ha sufrido por años la presencia y el parcial control territorial, económico y político de la guerrilla. La economía regional está basada principalmente en la producción de la hoja de coca. La tenencia de la tierra presenta bajos niveles de formalidad, alta complejidad y falta de claridad. Esta realidad desestimula la incorporación de los campesinos y colonos, en circuitos económicos formales y dificultan su acceso a los programas del Estado. Frente a este escenario, la Unión Europea y Acción Social, en el marco del Tercer Laboratorio de Paz, promueven iniciativas de desarrollo rural integral y de desarrollo alternativo, que incluyen el compromiso, por parte de los campesinos y colonos, de la erradicación manual voluntaria y la no resiembra de coca, que permite su inclusión en proyectos productivos enmarcados en economías formales y legales, dando acceso a programas de mercadeo, extensión rural, titulación de tierras, entre otros. Es esta una región con una economía altamente informal y de altísima fragilidad ambiental. Las iniciativas son ejecutadas bajo la dirección de la Unidad de Parques Nacionales, con el apoyo del Incoder, Gobernación del Meta, Alcaldías municipales, Cormacarena y Cordepaz entre otros. Asimismo se promueve la concertación, entre las autoridades competentes y las organizaciones sociales, de mecanismos administrativos y de planeación intersectoriales que permitan reconocer, proteger y promover los regímenes especiales de ocupación, aprovechamiento y tenencia en las áreas de influencia del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. Se espera que para el año 2013 las autoridades administrativas competentes cuenten con espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental para la planeación, ejecución y seguimiento de los regímenes especiales al respecto. En particular en el municipio de Puerto Rico, se ejecuta un proyecto que brinda a 1.300 familias colonas, una solución de legalización de la tenencia de sus predios, clarificando y formalizando la tenencia de tierra en las regiones aledañas al Parque Nacional Natural Sierra La Macarena. En ese momento habrá una regulación de la ocupación y del aprovechamiento de 115.000 hectáreas y legalización de la tenencia de la tierra de las familias colonas, en sectores aledaños al Parque. Por el otro lado, la Entidad Coordinadora Regional del III Laboratorio de Paz en el Meta, Cordepaz, colabora, con el apoyo de recursos de Usaid, con las instituciones regionales como el Incoder y Cormacarena en acciones de preparar la entrega de 120 títulos de tierra a campesinos en el municipio de Vistahermosa (veredas Albania, Palestina y Buenos Aires), aprendiendo de este proyecto de manera detallada, el proceso de titular tierras en estas regiones.

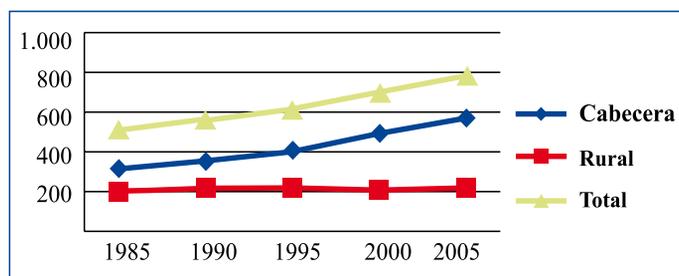
Departamento, y en centros urbanos de gran dinamismo económico como Granada y en los

Cuadro 2 Desarrollo demográfico del Meta (1985 - 2005)

Año	Cabecera	Rural	Total
1985	312.000	199.000	511.000
1990	350.000	212.000	562.000
1995	405.000	210.000	615.000
2000	490.000	207.000	697.000
2005	570.000	213.000	783.000

Fuente: DANE

Gráfico 3 Desarrollo Demográfico Departamento Meta (miles de habitantes)



Fuente: DANE

últimos años, Puerto Gaitán, municipio petrolero de importancia nacional.

33. La sociedad y economía rural metense conforman el resultado de un conjunto de capas sociales históricamente acumuladas: las indígenas originarias, los asentamientos desde la colonia en el piedemonte, las de frontera pecuaria y agrícola en las sabanas de altillanuras, las colonizaciones que se dieron sobre la cuenca alta y media del río Ariari y posteriormente en el Guayabero, las primeras buscando la constitución de empresas pequeñas y medianas agrícolas y pecuarias, las últimas, en el bajo Ariari y Guayabero y Guaviare de economía básicamente cocalera.

Hoy en día existe una pequeña y mediana agricultura promisoriosa y económicamente sostenible en el pie de monte y alto Ariari, zona productora de alimentos para la plaza de Bogotá (carne, frutas, plátano, yuca, arroz, café). En la altillanura todavía persiste la tradicional

actividad de cría y levante de ganado, recientemente complementada, con considerables inversiones de empresas agro-industriales, con la siembra de cultivos de caucho, soya, palma africana y cultivos para biocombustibles.

34. En el sur del Departamento se estableció hace medio siglo la guerrilla de las Farc, ejerciendo un poder administrativo y judicial *de facto*, que incluía, hasta hace poco, el control de los derechos de propiedad de tierras. En esta región, alrededor de la serranía de la Macarena, desde finales de los años setenta del siglo pasado, se ha concentrado uno de los focos de producción más importantes en el país de la hoja de coca. Desde 2006 el Estado colombiano inició el Programa de Consolidación Integral de la Macarena, con el objetivo de recuperar militarmente el territorio, (re)establecer su control por parte la policía y del poder público, y la formalización y legalización de economía regional. Esta acción dio lugar a un intenso teatro de guerra y a una presión sobre la guerrilla que ha causado un lento e irregular desplazamiento de los ilegales y su arrinconamiento, con importantes pérdidas de vidas humanas, de ambos lados y de la población civil.
35. Esta zona del Departamento vive dos procesos simultáneos. El “normal” de una típica sociedad y economía de frontera agrícola, representado por el proceso de institucionalización de la administración pública estatal, que ha caracterizado la mayoría de las regiones del trópico bajo en Colombia desde finales del siglo 18 (incluyendo la de los Montes de María desde mitades del siglo 19). El “particular”, que consiste en la acción militar del Estado para promover del imperio de la Ley, frente a una fuerza militar ilegal, alimentada financieramente por la siembra de la coca, procesamiento y comercialización de la cocaína. En la región, impulsado por la presencia guerrillera, se encuentra el paramilitarismo, igualmente

nutrido por la economía ilícita de las drogas que - como la guerrilla - constituye una permanente fuente de violación de derechos humanos. Estas fuerzas armadas ilegales causan inestabilidad política y social, pero no parecen poner en peligro la Consolidación dirigida por el Estado colombiano.

36. En el Meta predomina la economía ganadera (cuadro 3)

Cuadro 3 Uso de la tierra en el Meta

Uso de suelo	Agrícola	Pecuario	Bosques	Otros	Total
Hectáreas	289.745	4.682.016	319.738	78.024	5.358.523
%	5,4	87,4	5,9	1,5	100

Fuente: Observatorio del Territorio - Universidad de los Llanos

37. Propiedad

Cuadro 4 Meta. Estructura de la propiedad por tamaño en municipios seleccionados (2007)

Villavicencio	% Área	% Propiedad
0 - 50 has	33,3	94,5
50 - 500 has	54,9	5,4
Más de 500 has	11,8	0,1
Acacias	% Área	% Propiedad
0 - 50 has	24,4	89,1
50 - 500 has	37,0	10,2
Más de 500 has	38,5	0,7
Barranca de Upia	% Área	% Propiedad
0 - 50 has	7,2	57,0
50 - 500 has	48,8	38,1
Más de 500 has	44,0	5,0
Cabuyaro	% Área	% Propiedad
0 - 50 has	5,9	38,7
50 - 500 has	47,3	41,7
Más de 500 has	46,8	19,6
Castilla la Nueva	% Área	% Propiedad
0 - 50 has	21,5	78,5
50 - 500 has	61,4	20,7
Más de 500 has	17,1	0,8
Cubarral	% Área	% Propiedad
0 - 50 has	8,1	92,7
50 - 500 has	11,5	7,2
Más de 500 has	80,5	0,1

Fuente: Observatorio del Territorio - Universidad de los Llanos

El análisis del índice de Gini por propietario, en los 18 municipios de intervención del tercer Laboratorio de Paz, permite señalar la gran heterogeneidad en la concentración de las tierras que en el municipio de Cubarral registra un altísimo 96,3% y en el municipio de Fuente de Oro el 48,7%. Este fenómeno refleja la existencia de profundas diferencias entre las subregiones caracterizadas por diferencias de la calidad de los suelos, presencia de importantes inversiones empresariales (Cubarral) o de una agricultura de medianas dimensiones (Fuente de Oro).

Montes de María

Cuadro 5 Índice Gini Meta. Propietarios 2007

Municipio	Índice %	Municipio	Índice %
Cubarral	96,3	Puerto Lleras	67,5
Guamal	90,8	San Juan de Arama	66,9
Villavicencio	87,5	Castillo	65,5
San Juanito	85,3	Mesetas	62,2
Puerto Rico	79,9	Puerto Gaitán	54,4
San Martín	79,8	Vistahermosa	53,9
Casilla la Nueva	73,3	Cabuyaro	50,4
Calvario	71,0	Dorado	48,9
Granada	68,4	Fuente de Oro	48,7

Fuente: Observatorio del Territorio - Universidad de los Llanos

38. El censo del 2005 registra, en los 15 municipios de los Montes de María, una población de 340.423 personas.

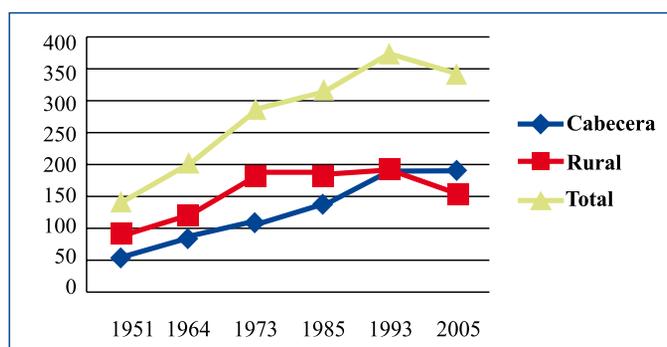
Cuadro 6 Desarrollo demográfico de los Montes de María

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
Cabecera	51.980	83.821	107.527	135.121	184.798	186.770
Rural	88.812	116.802	179.420	179.539	189.258	153.653
Total	140.792	200.623	286.947	314.660	374.056	340.423

Fuente: DANE

El desarrollo demográfico de la región evidencia una importante presencia de población rural en la región en los últimos 50 años y permite señalar:

Gráfico 4 Evolución demográfica de los Montes de María 1951 - 2005



Fuente: DANE

a.) Hasta el año 1993 la población de los Montes de María registra un crecimiento (242%), tanto a nivel rural (173%) como en las cabeceras municipales (359%); b.) A partir del año 1993 se reconoce una significativa disminución de la población rural; c.) Desde el mismo año la población de las cabeceras municipales tiene un crecimiento muy limitado e inferior a la tasa de natalidad acumulada.

37. En síntesis en los Montes de María se registra un crecimiento demográfico hasta el año 1993 y a partir de esta fecha un estancamiento del crecimiento de la población que reside en las cabeceras municipales y una consistente reducción de la población rural. Uno de los principales factores de esta reducción es seguramente la violencia que ha caracterizado la región en las últimas décadas y cuyos efectos están representados por el desplazamiento forzado y la emergencia humanitaria; de hecho desde 1997 al año 2010 han sido expulsadas de la región 234.098 personas.

38. Los Montes de María cubren una extensión de alrededor de 646.600 hectáreas con el siguiente uso del suelo:

Cuadro 7 Uso de suelos en Montes de María

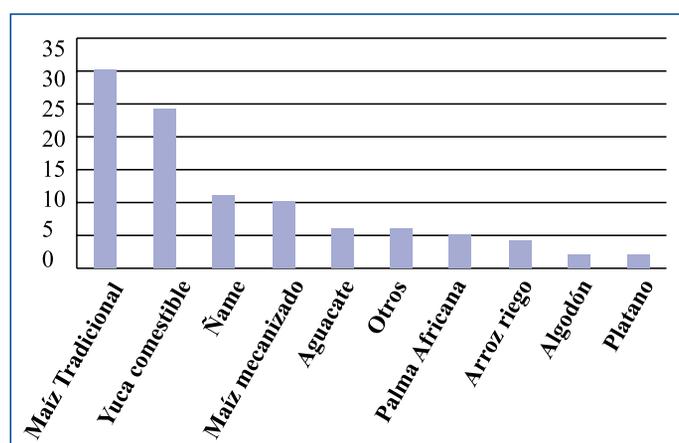
Área ocupada	Año 2005		Año 2007	
	Has	%	Has	%
Agricultura	79.323	12,3	81.075	12,5
Pastura para ganado	293.423	45,4	350.721	54,2
Otros usos	273.854	42,4	214.958	33,2
Totales	646.600	100	646.754	100

Fuente: Secretarías de Agricultura y Medio Ambiente de Bolívar y Sucre

Una comparación con la media nacional permite indicar que mientras a nivel nacional el porcentaje de tierra destinada a uso agrícola es del 4,3% y a la ganadería del 33%, en los Montes de María la cantidad de tierra destinada al uso agrícola prácticamente triplica el valor de la media nacional y en ganadería casi lo duplica.

39. La producción agrícola de los Montes de María es fundamentalmente alimenticia; la palma africana mantiene un crecimiento sostenido superando la producción de algodón (2%) y alcanza un 5%.

Gráfico 5 Productos agrícolas en los Montes de María - Participación porcentual.



Fuente: Secretarías de Agricultura y Medio Ambiente de Bolívar y Sucre

La ganadería, fundamentalmente de ceba y doble propósito, ocupa el 54,2% de tierra destinada al uso agrícola, en el año 2008 contaba con 194.504 cabezas de ganado. Con referencia al uso de los suelos es importante señalar que la ganadería se realiza en las partes planas del territorio montemariano, mientras que la producción agrícola se realiza en las tierras quebradas con pendientes en algunos casos superiores al 30°.

Esto evidencia: a.) la clara vocación agropecuaria de la región, pero también; b.) el uso irracional de la tierra con un elevado porcentaje destinado a una ganadería poco eficiente (0,6 cabezas de ganado por hectárea) y con baja generación de empleo (menos de un empleo por hectárea).

40. La concentración de la propiedad de la tierra es un tema controversial en los Montes de María y hace parte de la agenda política del Gobierno.

Cuadro 8 Estructura de la propiedad por tamaño en los Montes de María.

Tamaño de las explotaciones	NºPredios	%	Superficie Has	%
Totales	23.459	100	718.030	100
Menos de 5	8.224	35,1	12.599	1,8
De 5 a menos de 10	3.943	16,8	28.713	4,0
De 10 a menos de 50	8.500	36,2	185.085	25,8
De 50 a menos de 100	1.522	6,5	104.852	14,6
De 100 a menos de 500	1.179	5,0	295.678	41,2
De 500 a menos de 1000	63	0,3	42.466	5,9
De 1.000 y más	28	0,1	48.637	6,8

Fuente: El contexto montemariano: Entre la incertidumbre y la esperanza. Informe año 2009.

El índice Gini, del 2009 por la región, calculado por el Observatorio de cultura política, paz, convivencia y desarrollo de los Montes de María, para los 15 municipios de la región es de 0,75 (en el año 2002 era de 0,72) que demuestra el alto nivel de concentración de tierra en la región. En el municipio de El Guano el índice de Gini es de 0,84, San Antonio de Palmito 0,83 y Toluviejo 0,79. Con una menor concentración de tierras se encuentra el Municipio de Ovejas con 0,68 y Los Palmitos con 0,67.

En los últimos años se observa una preocupante y sospechosa dinámica de compra-venta de tierras en los Montes de María, en particular por empresarios del interior del país.



Considerando la concentración de la tierra en los Montes de María, y la estructura agraria de la región es importante promover iniciativas que contribuyan a desmontar los factores que conducen a la concentración de la propiedad poniendo en discusión el modelo de desarrollo que privilegia las grandes propiedades y la ganadería extensiva.

Áreas de Desarrollo Rural y las Zonas de Reserva Campesina

41. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promueve el diseño y la implementación de Áreas de Desarrollo Rural -ADR- como escenario de planificación para el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y comunidades. La política institucional contempla impulsar el desarrollo económico, mejorar “las condiciones y calidad de vida de las comunidades rurales... asegurando que las poblaciones accedan a factores productivos y sociales que contribuyan, en unos casos a la superación de la pobreza extrema rural, habilitándolos para avanzar hacia estadios superiores de desarrollo.”¹³
42. Las Zonas de Reservas Campesinas -ZRC- y Zona de Desarrollo Empresarial -ZDE- son consideradas como instrumentos preferenciales para implementar estas políticas. En particular las ZRC proponen “fomentar la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural” considerando “la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción”¹⁴.

¹³La focalización de las acciones misionales del Incofer en el marco de la estrategia de desarrollo rural 2010-2014”. Pag. 5

¹⁴Idem. Pag. 10

43. Las acciones de desarrollo económico promovidas por los PRDP-LPs dialogan con los principios de las ADR, en particular con los de las ZRC. En el Meta y en los Montes de María hay municipios donde se promueven iniciativas de Incoder o de la población para la conformación de Zonas de Reserva Campesina.
44. A finales del 2010 en los Montes de María se ha puesto en marcha un proceso que tiene como finalidad conformar Zonas de Reserva Campesina en la región. La iniciativa surge gracias al posicionamiento, por parte de los actores del territorio de los problemas de los Montes de María en el ámbito nacional y en particular de la presión existente en la región sobre la tierra y del desplazamiento forzado. La conformación de una ZRC en los Montes de María como instrumento de política de desarrollo rural, es posiblemente la acción más significativa que a nivel rural el Estado ha promovido en la región en los últimos años. La voluntad de su constitución se expresa en la resolución N° 189 del 1 de febrero de 2011 que formaliza “el inicio del trámite administrativo para seleccionar, delimitar y constituir Zonas de Reserva Campesina en la región Montes de María”. El PRDP de los Montes de María desde el comienzo es identificado como el principal interlocutor de Incoder y como instancia de articulación y coordinación de la iniciativa. Decisión que expresa el reconocimiento por parte de la institucionalidad al trabajo del PRDP en el territorio y a las buenas prácticas sociales y productivas promovidas en la región gracias también al Laboratorio de Paz.
45. En el Departamento del Meta la iniciativa de promover una Zona de Reserva Campesina, es impulsada por la organización campesina Agroquejar, federación de 17 Juntas de Acción Comunal ubicadas en un mismo número de veredas en los municipios de Puerto Lleras (1), Puerto Rico (15) y Vistahermosa (1).

La organización se ha contactado con Incoder con el fin de obtener apoyo para su iniciativa, la misma que debe empezar formalmente con la convocatoria por parte de los alcaldes de los tres municipios, a una asamblea del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, que se prevé en los próximos meses. No hay que olvidar que la ZRC la región del bajo Ariari es altamente polémica por haber sido también parte del discurso ideológico de las Farc.

Los PRDPs y los Laboratorios de Paz

46. Los PRDPs por su naturaleza son instancias que promueven el desarrollo regional. Su inclusión en el PND, muestra su reconocimiento, por parte del Estado, en calidad de interlocutores privilegiados en la construcción del desarrollo territorial. Los Laboratorios de Paz han dado un aporte considerable al fortalecimiento de estas iniciativas contribuyendo a la coherencia de sus acciones y a su impacto en el territorio.
47. Para consolidar sus acciones, desde la cooperación europea, se ha visto la necesidad de la confluencia de las propuestas más exitosas en Procesos Estratégicos Territoriales (PETs) que: a.) Implementan acciones integrales de generación de empleo y seguridad alimentaria; b.) Aumentan la capacidad de las instituciones públicas locales, regionales y nacionales y de las instituciones civiles; c.) Promueven la acción de empoderamiento a la sociedad civil; y d.) Promueven alternativas legales y sostenibles para poblaciones vulnerables productoras de cultivos ilícitos.
48. Las iniciativas programadas dialogan y promueven sinergias con las políticas e iniciativas del Gobierno y en especial aquellas identificadas por el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural e Incoder, como las ZRC y otras modalidades de Áreas de Desarrollo Rural.

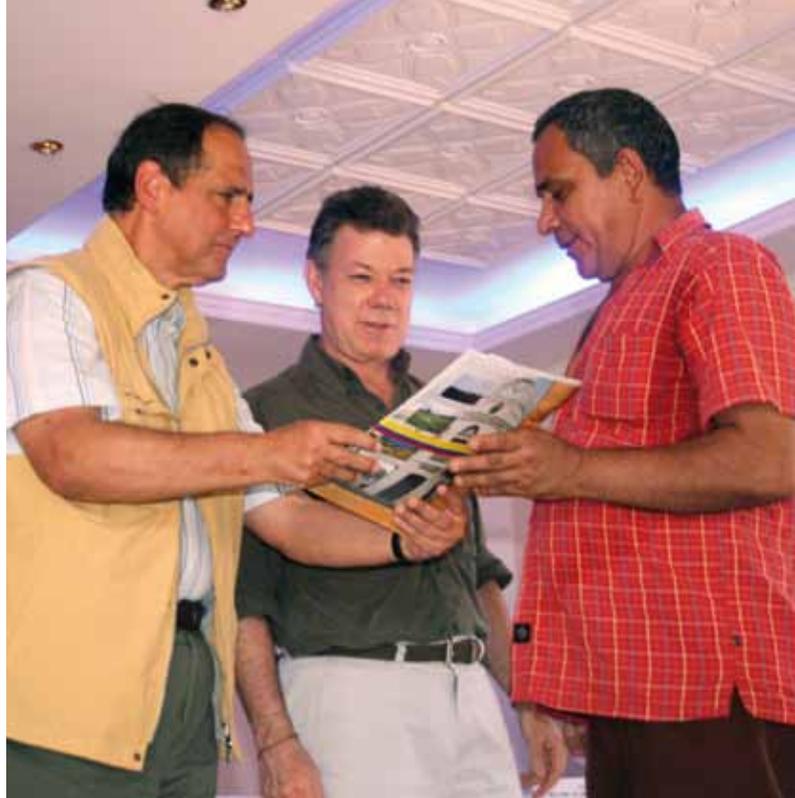
Generar insumos para políticas públicas sobre el tema tierra

¿Cómo pueden ser utilizadas las experiencias de los Laboratorios de Paz para obtener adecuadas políticas de Paz y Desarrollo en Colombia? Con esta pregunta, El Departamento Nacional de Planeación, encargado de desarrollar el Componente Político del III Laboratorio de Paz, preparó una serie de Diálogos de Políticas alrededor del tema Tierra. En julio 2010, representando a 35 experiencias nacionales y locales, se reunieron en Cali 170 delegados de la institucionalidad pública, de la sociedad civil (particularmente de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz) y de la cooperación internacional, analizando los siguientes temas: Restitución de tierras; Protección; Acceso, tenencia y formalización; Estrategias productivas que generan arraigo; y Colectivos y Territorio. Los participantes de cada mesa de trabajo formularon recomendaciones de política. Adicionalmente se realizó en junio 2011 una reunión de diálogo de políticas entre el Gobierno Nacional, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Participaron las direcciones de Justicia, Seguridad y Gobierno y Desarrollo Rural Sostenible del DNP, Incoder, el Superintendente de la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia para la Acción Social, la Delegación de la Unión Europea, representantes de los 19 Programas Regionales de Desarrollo y Paz, organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y representantes de la cooperación internacional. Los siguientes puntos fueron destacados como importantes para la política pública:

- Creación y reactivación de Zonas de Reserva Campesina como estrategias productivas que generan arraigo;
- Fortalecimiento y ajuste operativo del subsidio integral con proyectos productivos;
- Construcción de capital social y empresarial campesino para la inserción en estrategias de desarrollo rural a través del fortalecimiento y consolidación de mecanismos de asociatividad, alianzas, y/o participación en conglomerados;
- La descentralización de la Unidad de Restitución (12 equipos regionales) es importante para las diferentes acciones en materia de restitución, particularmente el de cartografía social.
- Para las tensiones en los temas agro – ambiental – minero el PND contiene dos disposiciones: i) la prohibición de la explotación en zonas frágiles ambientales (páramos, humedales y zonas cercanas a arrecifes de coral); y ii) El establecimiento de un Consejo de tierras y aguas a nivel nacional, que busca obtener consistencia y articulación necesaria de políticas, establecimiento de prioridades y el tratamiento a los temas de indígenas y comunidades negras relacionados con estos recursos;
- La propuesta de Ley de Desarrollo Rural recoge y actualiza la política de desarrollo rural más allá de los temas de desarrollo agropecuario.

Conclusiones

- a. El rol del Estado, como promotor del desarrollo rural y agropecuario y como regulador de los valores y mercados de tierras, de procesos de distribución de ingresos relacionados con la actividad agropecuaria, ha sido mínimo a pesar de disponer de varios instrumentos para lograr estos objetivos.
- b. En la realidad rural la tierra ha sido símbolo y fuente de poder político y económico. Su uso solo parcialmente ha obedecido a principios de eficiencia y eficacia, como demuestra la presencia de grandes áreas de ganadería extensiva en tierras de vocación agrícola.
- c. Al interior del conflicto armado colombiano de las últimas décadas la tierra ha sido considerada como botín de guerra, elemento de control y financiación del conflicto, lo que ha generado desplazamientos forzados y despojo, pérdida y/o abandono forzado de las tierras. Este fenómeno tiene magnitudes, complejidades y efectos devastadores para millones de ciudadanos y ciudadanas.
- d. Las cifras oficiales señalan que la población desplazada supera las tres millones de personas e involucra a más de 700 mil hogares, de los cuales durante los últimos 25 años, 450 mil perdieron sus tierras por despojo.
- e. El incremento de la demanda de alimentos de la población colombiana (casi quintuplicada en 50 años) se ha resuelto principalmente aumentando la frontera agrícola. Los niveles de incremento de la productividad y de la inversión en tecnología han sido insuficientes. Mientras hace 50 años la relación entre productor y consumidor era de dos a uno, hoy en día es uno a seis y en el 2030 será de uno a diez.
- f. El pequeño productor agropecuario tiene un papel estratégico en la seguridad alimentaria del país. Es indispensable mejorar la productividad



El ministro de Agricultura y el Presidente de la República entregan títulos de tierra en Norte de Santander

- g. y contribuir a garantizar condiciones de eficiencia y eficacia de la pequeña y mediana agricultura.
- g. Hoy día la mayoría de las familias campesinas, vive en situación de pobreza y la tercera parte de ella de pobreza extrema. Se registra una alta informalidad en la posesión de sus predios y es limitado su acceso a crédito, tecnología moderna y a los servicios básicos de calidad.
- h. La administración Santos ha generado nuevos escenarios de voluntades y propuestas cuya puesta en marcha permitiría enfrentar problemas estructurales de regiones rurales del país. Por la magnitud y complejidad de los problemas que se quieren enfrentar es necesario generar consensos (pactos) que incluyan actores políticos, sociales y económicos nacionales y locales, y moldear una nueva institucionalidad vinculada a la temática agraria y rural con competencia técnica y compromiso con la misión institucional.
- i. Con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado asume su responsabilidad frente al desplazamiento forzado y al despojo de tierras, en las regiones que han sufrido los efectos de los conflictos.

- j. Los temas del desarrollo rural, agropecuario y de la tierra tienen que ser vistos de manera integral y desde la perspectiva territorial. Incluir una visión social y económica valorizando los recursos naturales existentes, la vocación de las tierras, las diversidades étnicas y culturales y promoviendo la equidad de género.
- k. Los objetivos de la planificación agraria y rural tienen que incluir la generación de niveles de producción y riqueza en el territorio que garanticen el bienestar de la población mediante ingresos y servicios dignos.
- l. Las apuestas e iniciativas territoriales promovidas por los PRDPs - LPs, y otras iniciativas de desarrollo económico local de la cooperación europea, de estos últimos años, son referentes para las políticas de desarrollo rural del Estado. En particular con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se perfila la posibilidad de una nueva interlocución estratégica y técnica que puede generar dinámicas de mayor incidencia e impacto.
- m. La implementación de Áreas de Desarrollo Rural -ADR- como escenario de planificación para el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y comunidades dialoga con las iniciativas de desarrollo regional promovidas por los PRDPs-LPs.
- n. Tanto en el Meta como en los Montes de María hay municipios donde coinciden iniciativas de Incoder y de la población para la conformación de Zonas de Reserva Campesina.
- o. La ZRC y en particular su proceso de conformación tiene que ser vista como un instrumento que permite definir una propuesta de ordenamiento territorial y de desarrollo regional y rural que contribuye a la modernización de las zonas rurales y a una vida digna de la familia campesina.
- p. El conjunto de actores del territorio, acompañados, fortalecidos, por las actividades promovidas por el PRDP y el LP, con sus agendas sectoriales, temáticas y municipales, construidas en estos últimos años, tienen la oportunidad de incidir en las políticas de desarrollo y paz de sus regiones.
- q. Es urgente llenar los vacíos existentes por la falta de información sobre la tenencia de la tierra en Colombia.



Diseño y diagramación:
Amado Impresores S.A.S.

Preprensa e Impresión:
Amado Impresores S.A.S.

Fotos:
Piet Spijkers, Aimo Baribbi,
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Bogotá D.C. - Colombia

