



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de la incidencia de las organizaciones campesinas en las políticas públicas agrarias (2013-2016): estudio de caso, paro agrario nacional 2013.

Sandra Liliana Angarita Arteaga

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina
Departamento de Nutrición Humana
Bogotá, D.C., Colombia
2019

II Análisis de la incidencia de las organizaciones campesinas en las políticas públicas agrarias (2013-2016): estudio de caso, paro agrario nacional 2013.

Análisis de la incidencia de las organizaciones campesinas en las políticas públicas agrarias (2013-2016): estudio de caso, paro agrario nacional 2013.

Sandra Liliana Angarita Arteaga

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Director:

Ph.D. (c) Gonzalo Téllez Iregui

Línea de Profundización:

Políticas Públicas, Gobernanza y Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina

Departamento de Nutrición Humana

Bogotá, D.C., Colombia

2019

*Día a día los campesinos hacen
suspirar a los economistas, sudar a los
políticos y maldecir a los estrategas, al
derrotar sus planes y profecías por
todo el mundo.*

Teodor Shanin.

Agradecimientos

A Dios por permitirme lograr otra meta.

Al amor de mi vida por apoyarme en todo este proceso y alentarme siempre a seguir adelante, este logro es por ti y para ti.

A los increíbles seres humanos que me encontré en este camino, compañeros y amigos que hicieron el aprendizaje más divertido.

Al profesor Gonzalo Téllez por sus valiosos aportes en el desarrollo del trabajo y su respaldo incondicional.

A la Maestría y a la Universidad Nacional por la oportunidad de seguir formándome como profesional.

Resumen

El trabajo analiza la relación existente entre las movilizaciones campesinas que se desarrollaron en el contexto del Paro Nacional Agrario de 2013 y la inclusión en la agenda política de los problemas que priorizaron las organizaciones campesinas protagonistas del paro a la luz de elementos propuestos por el método analítico de Knoepfel en el modelo secuencial del ciclo de políticas públicas, haciendo énfasis en las dos primeras fases del ciclo de política pública.

El estudio desarrolla un análisis de las motivaciones que llevaron a los procesos organizativos a levantar su voz y la definición de los problemas que se escalaron a las negociaciones con el gobierno de Juan Manuel Santos para finalmente identificar cuáles fueron los temas atendidos por el Estado materializados en productos de políticas públicas para el sector rural.

La acción colectiva de los movimientos sociales agrarios del país se constituye en un mecanismo para propiciar la participación en política de la población rural que históricamente ha sido invisibilizada en el escenario político, no obstante, las intervenciones efectivas sobre las necesidades reales del sector agropecuario dependen de la voluntad política de los gobiernos nacionales.

Palabras clave: (Movimientos Sociales, Paro Nacional Agrario, políticas públicas agrarias).

Abstract

This paper analyzes the relationship between the peasant mobilizations that took place in the context of the national agrarian strike in 2013 and the inclusion in the political agenda of the problems prioritized by the peasant organizations that are protagonists of the strike, in light of the elements proposed by the analytical method of Knoepfel in the sequential model of the public policy cycle with emphasis in the first two phases of the public policy cycle.

The study develops an analysis of the motivations that led to the organizational processes to raise their voice and the definition of the problems that escalated to negotiations with the government of Juan Manuel Santos to finally identify which were the issues addressed by the government materialized in Public policy products for the rural sector.

The collective action of the agrarian social movements of the country constitutes a mechanism to promote the participation in politics of the rural population that has been historically invisible in the political scenario, however, the effective interventions on the real needs of the agricultural sector depend on the political will of national governments.

Keywords: (Social movements, national agrarian strike, public policy)

Contenido

	Pág.
Resumen.....	IX
Lista de figuras.....	XIII
Lista de tablas.....	XIV
Introducción.....	1
1. Descripción del problema.....	5
1.1 Problemática y pregunta de Investigación	5
1.2 Hipótesis.....	10
1.2.1 Hipótesis Causal.....	11
1.2.2 Hipótesis de Intervención.....	12
1.3 Objetivos.....	13
1.3.1 Objetivo General.....	13
1.3.2 Objetivos Específicos.....	13
1.4 Estado del Arte.....	13
1.4.1 Movilizaciones sociales.....	13
1.4.2 El Paro Nacional Agrario.....	16
2. Marco Teórico y Conceptual.....	19
2.1 Organizaciones o movimientos sociales.....	19
2.2 Los movimientos sociales.....	20
2.2.1 El papel de los movimientos sociales en la construcción de políticas públicas 24	
2.2.2 Movimientos sociales en Colombia.....	27
2.3 Las luchas agrarias en Colombia.....	29
2.4 El Paro Nacional Agrario – PNA.....	33
2.5 Antecedentes de la política Agropecuaria colombiana.....	38
2.6 Análisis de Políticas Públicas	42
2.6.1 Elementos constitutivos de una política	43
2.6.2 El ciclo de políticas públicas	44
2.6.3 Ventajas y limitaciones del análisis de políticas por el modelo secuencial del ciclo de políticas públicas	48
3. Metodología.....	51
3.1 Fuentes de Información.....	52
3.2 Categorización de datos.....	53
3.3 Análisis documental	54

3.4	Desarrollo Metodológico	55
3.4.1	Inclusión en la agenda gubernamental	56
3.4.2	Actores	56
3.4.3	Recursos	58
3.4.4	Reglas Institucionales.....	60
3.5	Análisis de la información	61
4.	Hallazgos	63
4.1	Caracterizar las motivaciones de las movilizaciones campesinas en el Paro Nacional Agrario de 2013	63
4.1.1	¿Por qué se movilizaron los campesinos?.....	68
4.1.2	Los Tratados de Libre Comercio como detonante de las protestas	70
4.2	Identificar las principales demandas que plantearon las organizaciones sociales que lideraron el Paro Nacional Agrario de 2013	75
4.2.1	Los protagonistas	75
4.2.2	Los Pliegos.....	81
4.2.3	La negociación	92
4.2.4	El Pacto Nacional Agrario y de Desarrollo Rural.....	99
4.3	Identificar las políticas públicas agrarias formuladas y reformuladas a partir de las negociaciones sostenidas entre los representantes de las organizaciones campesinas y las instituciones del Estado en el marco del paro agrario hasta el año 2016	102
4.3.1	La movilización en la construcción social del problema	103
4.3.2	El papel de los movimientos sociales en la definición del problema	105
4.3.3	Transitando hacia la inscripción en la agenda gubernamental.....	107
4.3.4	Medidas tomadas por el gobierno	109
4.3.5	Otros productos del PNA.....	113
4.3.6	Reflexiones finales	118
5.	Conclusiones y recomendaciones	121
5.1	Conclusiones	121
5.2	Recomendaciones	124
A.	Anexo: Acuerdos establecidos en la Mesa Regional Agraria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño	127
	Bibliografía	133

Lista de figuras

	Pág.
Figura 2-1: Motivos más recurrentes en la protesta campesina, 1988-2012.	32
Figura 3-1: El triángulo de actores de una política.....	58

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 4-1: Compromisos del gobierno en las mesas de negociación.....	109
Tabla 4-2: Resoluciones y Decretos derivados del Pacto Nacional Agrario.....	115

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
CNA	Coordinador Nacional Agrario de Colombia
COMOSOC	Coalición de Movimientos y Organizaciones sociales en Colombia
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FONSA	Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuario
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ILSA	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDAN	Movimiento por la Dignidad Agropecuaria Nacional
MIA	Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo
PNA	Paro Nacional Agrario
PRAN	Programa Nacional de Reactivación Agropecuario
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Introducción

La relevancia económica del sector agropecuario ha sido histórica, en efecto, esto se ve reflejado en su participación en el PIB nacional y en su papel como proveedor principal de alimentos para la población colombiana contribuyendo sustancialmente a la seguridad alimentaria del país.

Sin embargo, también ha sido histórica la invisibilización del campesinado el cual ha sufrido exclusión social, política y económica, situación que se hace evidente en el no reconocimiento de los campesinos en el marco constitucional, quienes en la constitución de 1991 no fueron incluidos como sujetos de derechos particulares, ni de medidas afirmativas específicas. Los campesinos y en general los habitantes de las zonas rurales presentan las peores condiciones socioeconómicas, existiendo una fuerte brecha urbano-rural a lo que se suma la carencia de representación política en las instituciones (Ordoñez, 2014).

Esta realidad quedó expuesta hacia el segundo semestre del año 2013 cuando el país vivió un momento coyuntural derivado de las manifestaciones protagonizadas por las comunidades campesinas de diferentes latitudes del territorio nacional. Estas movilizaciones pusieron de manifiesto la inconformidad de los habitantes, rurales y urbanos, del sector agrario frente al manejo de las problemáticas vividas y sentidas por ellos; esta situación puso sobre la mesa y al alcance de todos los colombianos las dificultades del agro, algunas estructurales y de tiempo atrás como la propiedad y el uso de la tierra, la falta de sostenibilidad de los sistemas productivos, los monocultivos y la política económica que favorece la importación de alimentos a menores precios que los producidos en el país como los Tratados de Libre Comercio y otras amenazas que no habían sido manifestadas como la minería ilegal y los megaproyectos.

No es la primera vez que se presenta en el país este tipo de manifestación, en anteriores oportunidades se ha hecho sentir la voz de protesta de los campesinos frente a las autoridades territoriales y nacionales. Esto se puede evidenciar mediante la revisión hecha a la documentación de las protestas acontecidas en la década de los 90, en donde las causas de las movilizaciones pueden agruparse en cinco ejes, que comprenden: i) la reivindicación colectiva por el derecho a la tierra¹, ii) la exigencia por la prestación de servicios públicos domiciliarios como de equipamiento colectivo; iii) acceso al crédito, a los factores productivos y a los mercados financieros así como el mejoramiento de las condiciones para el acceso a ellos iv) el deterioro del presupuesto sectorial y v) las medidas de ajuste fiscal que afectan las transferencias de la nación hacia los entes territoriales departamentales y municipales que repercuten en la prestación de servicios como salud y educación (Rincón, 2006).

Si bien la crisis del sector agrario puede concebirse como el desencadenante de la protesta, su magnitud y alcance no hubiera sido posible sin el respaldo de la población de las urbes quienes se solidarizaron con los campesinos y encontraron justas sus luchas, pero sobre todo, sin procesos organizativos como Dignidad Agropecuaria, la Mesa Agraria y Popular de Interlocución y Acuerdo y el Coordinador Nacional Agrario, los cuales aprovecharon las oportunidades políticas, articularon a su causa distintos actores sociales y políticos, y disputaron la construcción del sentido sobre los problemas del sector agrario (Cruz Rodríguez, 2016). A este respecto, siguiendo a Murcia y Granada (2015) es necesario que los actores sociales contribuyan a estructurar y formular el problema de tal manera que no solo se denuncie la situación problemática, sino que se defina el problema de manera que sea totalmente comprensible para la institucionalidad y se pueda intervenir eficientemente.

En este sentido, deben señalarse tres aspectos fundamentales de las movilizaciones acontecidas en el paro nacional agrario que le otorgan el carácter especial para que sea

¹ Refiriéndose al proceso de redistribución de la propiedad y regulación de los mecanismos de apropiación del suelo por parte del Estado.

considerado un hito en la historia reciente del país. En primer lugar, la capacidad organizativa al lograr articular los diferentes gremios y sectores de todo el territorio nacional incluso de los que no han tenido tradicionalmente una cultura de movilización social; en segundo lugar, el respaldo recibido en las urbes y por último la cohesión de los sectores que decantó en otras movilizaciones llevadas a cabo en años posteriores por el incumplimiento del Estado colombiano respecto a los compromisos adquiridos en el paro nacional agrario.

Por tanto, el ejercicio fundamental de este trabajo está encaminado a analizar el proceso de inclusión en la agenda política de los problemas manifestados por las plataformas sociales agrarias y campesinas que hicieron parte del Paro Nacional Agrario, a la luz específicamente de elementos clave en la movilización social como los actores y recursos, así como sus interacciones.

El análisis que se presenta en este trabajo de grado sobre la incidencia de los movimientos campesinos en la formulación de políticas públicas agrarias en el país basa su corpus teórico en las definiciones de movilización social de Sydney Tarrow y las perspectivas de análisis de política pública de Knoepfel y de Roth. Está articulado en tres acápites principales, inicialmente una caracterización de las motivaciones que llevaron a los campesinos a movilizarse y de las cuales se derivó el Paro Nacional Agrario de 2013. En segundo lugar, las principales demandas que se pusieron sobre la mesa y que fueron priorizadas por las organizaciones negociadoras frente al gobierno nacional y por último la identificación de las políticas públicas formuladas y reformuladas a partir de las movilizaciones del Paro Nacional Agrario de 2013 analizando la inclusión en la agenda política de los problemas priorizados en el contexto del paro.

1.Descripción del problema

1.1 Problemática y pregunta de Investigación

La Seguridad Alimentaria y Nutricional cuenta como uno de sus ejes principales a la disponibilidad de alimentos², para asegurar esta disponibilidad es necesario que los países cuenten con políticas que propendan por mejores y eficientes técnicas de producción, que además procuren condiciones de vida adecuadas para los campesinos, dentro de prácticas que velen por la conservación de los recursos naturales.

En Colombia la crítica situación del campo se hace evidente en la falta de oportunidades, ingresos y, sobre todo, en la poca participación que se les otorga a las comunidades rurales que han sido sistemáticamente invisibilizadas. La cuestión de la tierra se ha presentado como uno de los principales problemas sin resolver en la historia de Colombia, donde la concentración de la propiedad, con un coeficiente de Gini de 0,88³ denota la ineficiencia e ineficacia de políticas públicas efectivas para solucionar un problema considerado por el Estado como público, a este respecto se refieren Deininger y Lavadenz, 2004, cuando afirman que contar con una política agraria satisfactoria podría romper el círculo vicioso de la desigualdad, la violencia, la subutilización de los recursos productivos y la pobreza.

² La definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional adoptada en el Conpes 113 integra todos los componentes de la cadena agroalimentaria que tienen que ver con disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad de los alimentos.

³ Atlas de la distribución de la producción rural en Colombia, 2012. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Según datos de Oxfam, en su informe Radiografía de la desigualdad de 2017 basado en los resultados del último Censo, en las últimas dos décadas las explotaciones de más de 500 hectáreas se han mantenido en torno al 0,4%-0,5% sin embargo, la superficie ocupada aumentó significativamente, esta pasó de 5 millones (29% del área total censada) a 47 millones en 2014 (68%). La desigualdad es de las más altas en la región, ya que el 1% de las explotaciones de mayor tamaño maneja más del 80% de la tierra mientras que el 99% restante se reparte menos del 20% de la tierra (Oxfam, 2017).

Asimismo, la subutilización de las tierras agrícolas (grandes extensiones) redundando en pequeñas propiedades sobreexplotando los suelos generando un agotamiento de los mismos, el no aprovechamiento de las ventajas competitivas además de reducir la contribución de la agricultura a la economía nacional; según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi hay cerca de 18 millones de hectáreas sobreutilizadas (se emplean para lo que no es adecuado o se están sometiendo a desgaste por el excesivo uso) y 16 millones subutilizadas (que no se están trabajando o que se emplean por debajo del potencial real de producción que tienen).

En este mismo sentido, Oxfam señala que existe en el país una marcada dualidad en el uso de la tierra en función del tamaño de la explotación, mientras que las pequeñas fincas usan un área importante a la producción de alimentos que en su mayoría se destinan para consumo familiar, en las grandes fincas la tierra improductiva representa un gran porcentaje. Esto demuestra la importancia de la producción familiar campesina en la seguridad alimentaria del país (Oxfam, 2017). Así mismo, Oxfam recomienda, frente a las cifras obtenidas del Censo y las conclusiones a las que se llega con la información que se consolidó, hacer una transformación estructural alejándose de la tendencia del desarrollo agrícola basado en el monocultivo agroindustrial y exportador del cual se ha demostrado a través de la experiencia que conduce a más desigualdad.

Además, no se puede dejar de lado el contexto especial de la ruralidad colombiana marcado por la violencia del histórico conflicto armado el cual añade variables particulares

que deben tenerse en cuenta en las políticas públicas agrarias debido a que crean pautas de comportamiento muy arraigadas en la población.

Sin embargo, la política agraria actual se centra en monocultivos y el impulso de megaproyectos como el de la palma africana que representa una inversión intensiva de capital con el uso de grandes extensiones de tierra pero que no es significativa en generación de empleo (Arias y Preciado, 2015). El gobierno basa su modelo de desarrollo agrario en la agroindustria sin que esta se articule con el eslabón de la producción primaria, partiendo de políticas públicas en las que son determinantes las opiniones de los gremios empresariales y rezagando las de los agricultores.

Prueba de lo anterior son los Tratados de Libre Comercio. Estos tratados que se firmaron con Estados Unidos, la Unión Europea y la Alianza del Pacífico son apenas las medidas más recientes de corte aperturista y neoliberal de todas las que se implementaron desde 1990. En consecuencia, las exportaciones de productos agrícolas disminuyeron sustancialmente, mientras que el país pasó de importar setecientas mil toneladas de alimento en 1990 a diez millones en 2012 (Triana, 2013).

La sistemática invisibilización del campesinado colombiano ha sido combatida desde los movimientos campesinos quienes a través de la historia se han organizado para luchar, principalmente, por ser tomados en cuenta como sujetos de derecho con capacidad política, social y territorial; han luchado en contra de la vulneración del derecho a la propiedad de la tierra, y también para exigir mejoras en sus condiciones de vida, situaciones que se derivan de las políticas públicas insuficientes y poco pertinentes por parte del Estado.

En este contexto emerge el Paro Nacional Agrario (PNA) que hace parte de una serie de movilizaciones que se habían venido dando a lo largo y ancho del país desde el año 2010 pero que tienen un precedente aún mayor, sus orígenes pasan por las movilizaciones que sucedieron a la firma de la Constitución Política de 1991, época en la que la Apertura

Económica entró a ser parte del modelo productivo y comercial en Colombia. “Estas movilizaciones cuestionaron el modelo neoliberal en su conjunto, y las numerosas políticas que han impulsado los gobiernos recientes para la implementación de dicho modelo” (Salcedo et. al, 2013).

Salcedo et. al., (2013) sostienen que “el paro nacional agrario fue la conjugación de diferentes modelos agrarios que o se están implementando en el país, o tienen la intención de ser implementados, fue la conjugación de una diversidad compleja de actores, sujetos e intereses sectoriales y políticos. El Paro surgió a raíz de los vaivenes económicos que trajo la firma de los TLC con Estados Unidos y otros países. De esta forma, el paro es un capítulo de un viejo debate que está puesto en Colombia: el debate por la tierra”, cuestión a la cual no se ha encontrado una solución efectiva desde el campo de la política pública y que se desvela con el problema estructural de la concentración de la tierra.

A la luz de este contexto, la crisis del sector rural, desencadenada por las razones descritas arriba, se considera un problema público en tanto que las cifras de pobreza y la asimetría de las condiciones de vida entre el campo y la ciudad representan un problema que afecta a gran parte de la población colombiana, si se tiene en cuenta la relación directa que hay en la producción de alimentos así como su abastecimiento con la seguridad alimentaria de la nación misma que se ve afectada por las precarias condiciones de los campesinos y la situación de la producción agropecuaria. De acuerdo con esto, los síntomas de la situación descrita pasan de ser un problema privado y exclusivo de los productores agropecuarios a considerarse un problema público que necesita de la intervención del Estado.

La forma de organizaciones que se presentaron en el paro, así como sus movilizaciones, han tomado un mayor auge en los últimos años, que, aunque no ha sido de una forma homogénea, su fortalecimiento se hace cada vez más evidente tanto por su magnitud como por su importancia; mismas que se pudieron observar en el movimiento agrario que dio lugar al paro nacional de 2013 el cual no tenía antecedentes en los últimos 20 años en cuanto a sinergia de sus actores y sensibilización de los centros urbanos.

Desde finales del mes de julio de 2013, distintas articulaciones campesinas presentaron sus propuestas y lanzaron diferentes solicitudes para animar el desarrollo del paro agrario. Las tres principales plataformas que protagonizaron las movilizaciones del campo en 2013 fueron: la organización “Coordinador Nacional Agrario de Colombia” (CNA), el “Movimiento por la Dignidad Agropecuaria Nacional” (MDAN) y la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA).

Hacia agosto de 2013 se vivió en Colombia la movilización de diferentes sectores del país, que pusieron de manifiesto las inconformidades de las organizaciones y gremios del territorio nacional frente al incumplimiento de varios acuerdos a los que se había llegado anteriormente. Estas protestas estuvieron motivadas más que por las medidas económicas por las orientaciones políticas de los últimos gobiernos, las cuales tienen una fuerte tendencia neoliberal. Las causas de la coyuntura agraria se pueden sintetizar en tres factores principales: (1) la firma de los tratados de libre comercio, que dejaron en desventaja competitiva a los productores agrarios colombianos ante la llegada de mercancías extranjeras mucho más baratas como consecuencia de los subsidios que le dan en EEUU a sus productos agropecuarios dándoles una competitividad artificial frente a los nuestros y la desatención estatal frente a esta situación; (2) la falta de una política agraria que incluya a los campesinos y les brinde garantías políticas y económicas que les permita salir de la pobreza extrema y (3) las propuestas y exigencias de los campesinos de ser reconocidos como sujetos políticos y sujetos de derechos (Salcedo et.al., 2013).

El estudio de estas movilizaciones y sus repercusiones en las políticas públicas agrarias del país tiene como finalidad analizar cuál ha sido la trascendencia de estas luchas sociales que en los últimos años han ido resurgiendo, posicionando los temas agrarios en el interés de la sociedad colombiana para llamar la atención de las instituciones. De esta forma se aborda la posible relación entre las movilizaciones sociales del sector agrario y las políticas públicas agrarias haciendo énfasis en el proceso de formación de la agenda en la que las organizaciones son las encargadas de identificar y definir el problema sobre el que se solicita la intervención gubernamental.

Esta problemática se abordó en el presente trabajo de grado a partir de las preguntas ¿Cómo está siendo permeada la política pública agraria nacional por las necesidades de los campesinos expresadas en la coyuntura del paro nacional agrario de 2013? y ¿Cuál ha sido la incidencia de la participación de las organizaciones campesinas en la identificación y priorización de los problemas públicos que afectan en sector rural colombiano?

1.2 Hipótesis

Este trabajo busca hacer evidente la importancia de la participación de las organizaciones campesinas mediante sus luchas sociales; actores fundamentales en la creación de políticas públicas agrarias, como sujetos de derechos y su impacto en la acción del Estado frente a las problemáticas del sector rural, medidas que afectan directamente la disponibilidad de alimentos del país, así como la dependencia de mercados externos.

Con esta perspectiva se pretende analizar las relaciones de las organizaciones campesinas en cabeza de sus líderes con el gobierno central, los procesos mediante los cuales estas movilizaciones incidieron en las políticas agrarias del país, las dinámicas en las que se movieron ambos actores y qué de los pliegos de peticiones trascendió el momento coyuntural del paro nacional agrario entrando en la agenda política.

Como se mencionó anteriormente las movilizaciones agrarias se han venido presentando en el país desde hace décadas, y en general se observa que las motivaciones son las mismas a pesar de que se haya llegado a acuerdos en reiteradas ocasiones con las autoridades centrales sobre las medidas que se deberían tomar para solucionar los problemas y necesidades que se manifiestan desde las colectividades, esto supondría una falla en la forma de traducir estos acuerdos en políticas públicas o en la identificación y definición de la situación problemática de una forma comprensible para la institucionalidad, como señala Aguilar (1996) “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental”.

En este sentido, se plantea que las movilizaciones sociales se constituyen en un mecanismo para propiciar la participación de la sociedad civil en la introducción en la agenda pública de los problemas públicos e implementación de las políticas públicas mediante la identificación y priorización de los problemas que afectan a los territorios, lo que supondría una mayor pertinencia, eficacia y efectividad de las mismas en tanto que están directamente relacionadas con las problemáticas que pretenden posicionar en la agenda pública estas organizaciones.

Bajo el enfoque metodológico propuesto para el desarrollo de este trabajo, según Knoepfel, se plantean dos tipos de hipótesis, causal y de intervención. “La hipótesis causal aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es «culpable» u «objetivamente responsable» (es decir, dejando al margen posibles «culpabilidades» subjetivas) del problema colectivo a resolver” (Knoepfel et. al, 2008) mientras que la hipótesis de intervención se refiere a cómo debería resolverse o atenuarse el problema.

1.2.1 Hipótesis Causal

Se pueden establecer muchas causas de la crisis del sector rural del país, pero la más sobresaliente es el modelo económico imperante y las políticas públicas que se han formulado para la implementación de este. La apertura económica provocó que los productos colombianos quedaran en desventaja frente a las importaciones de los países con los que se han firmado los Tratados de Libre Comercio que entran a nuestro territorio con una competitividad artificial producto de los subsidios que son otorgados al sector en sus países de origen, esto a su vez ha propiciado el empobrecimiento de los habitantes del campo puesto que al no poder competir con los precios de los productos importados sus ingresos se ven afectados y por consiguiente sus condiciones de vida desmejoran. En este sentido, las políticas públicas ineficientes y muy poco pertinentes, la falta de atención del Estado, así como el incumplimiento de acuerdos anteriores con el Gobierno para la

intervención de los problemas públicos identificados se presentan como las causas de las manifestaciones sucedidas en el marco del paro nacional agrario de 2013.

1.2.2 Hipótesis de Intervención

Teniendo en cuenta la diversidad de causas de las que se desprende la crisis del agro, se deben plantear intervenciones desde varios frentes. En primer lugar, fortalecer la producción nacional, en especial la agricultura familiar y crear políticas públicas que protejan al campesino frente a las importaciones de productos agropecuarios con precios que erosionan mucho más la actividad agropecuaria del país.

Incrementar la inversión social, proveyendo las condiciones que permitan a los habitantes del campo el pleno desarrollo de sus capacidades, esta inversión debe hacerse en los rubros de salud, educación, infraestructura y principalmente en la cobertura de servicios públicos.

Y no menos importante la resolución de la cuestión agraria, tema que ha estado en el centro del conflicto armado y que ha contribuido a profundizar la ya precaria situación del campo colombiano.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Analizar la incidencia de las movilizaciones campesinas llevadas a cabo en el marco del Paro Nacional Agrario de 2013 en la introducción en la agenda pública de los problemas que priorizaron los movimientos agrarios.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar las motivaciones de las movilizaciones campesinas en el Paro Nacional Agrario de 2013.
- Identificar las principales demandas que plantearon las organizaciones sociales que lideraron el Paro Nacional Agrario de 2013.
- Identificar las políticas públicas agrarias formuladas y reformuladas a partir de las negociaciones sostenidas entre los representantes de las organizaciones campesinas y las instituciones del Estado en el marco del paro agrario hasta el año 2016.

1.4 Estado del Arte

La información compilada y analizada para la realización del estado del arte del presente trabajo de grado recoge conocimiento producido a través de tesis, monografías, artículos científicos, columnas de opinión, ensayos y documentos de interés. En primer lugar, se trata el tema de las movilizaciones y luchas sociales, siendo esta cuestión la que obtiene más cubrimiento ya sea para estudiar sus dinámicas y estructuras como su papel en la creación de políticas públicas; y en segundo lugar se hace un recorrido por los paros y movilizaciones de origen agrario que han sido documentados en Colombia.

1.4.1 Movilizaciones sociales

Las movilizaciones sociales han sido ampliamente estudiadas a través de la historia, no sólo desde la perspectiva social, su dimensión política ha sido objeto de interés por parte

de muchos autores e investigaciones, algunas resaltando el papel de la movilización como ejercicio de la participación política yendo más allá de la lógica tradicional de las instituciones y partidos.

En el campo internacional, la investigación se ha centrado en la relación de las organizaciones y movilizaciones con diferentes áreas como la educación, las políticas públicas ambientales y la soberanía. En general, se estudia cómo la estructura organizacional de los movimientos civiles y sus luchas se concretan en mecanismos de participación en la identificación de los problemas que deberían ser priorizados en las políticas públicas hechas por el Estado.

En el ámbito internacional, en Ecuador se realizó un estudio sobre la incidencia de las organizaciones juveniles en las políticas ambientales de Quito, para analizar esta incidencia se caracterizaron los grupos de jóvenes vinculados a los temas ambientales, posteriormente se identificaron las normas y leyes que favorecían la participación juvenil en la creación de políticas públicas y a partir de esto se determinó qué tanto han influido en la construcción de las políticas públicas ambientales de la ciudad. Su objeto de estudio al igual que el del presente trabajo es la participación en políticas públicas de los movimientos sociales y la forma en que permean el tradicional sistema político (Cárdenas, 2014).

Así mismo, desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales se analizó la incidencia de los movimientos campesinos en las políticas públicas que impulsan la soberanía alimentaria en Ecuador, en un trabajo de investigación en el que se evidenció que la demanda social es un mecanismo importante para la reivindicación de la participación de la sociedad civil en la confección de las políticas públicas, asimismo, se pone sobre la mesa que la incidencia de las organizaciones de los territorios permite la creación de políticas públicas más pertinentes en la medida en que se reconocen las particularidades de cada comunidad y se toman estos logros como conquistas ciudadanas (Valverde, 2015).

Sumado a lo anterior, diferentes autores en artículos académicos ponen de relieve la importancia de los movimientos sociales, la reconfiguración que han experimentado y la forma en que han ido ganando visibilidad en los últimos veinte años. Por otro lado, se menciona la trascendencia de estos colectivos en lo territorial donde van ganando fuerza, lo que le confiere un margen de maniobra más amplio en el contexto nacional.

En el contexto colombiano se han hecho análisis del papel que han desempeñado los movimientos sociales y populares, desde la mirada de las protestas estudiantiles y de las movilizaciones del sector agrario, en donde se expone que, aunque se ha recorrido camino y se escucha cada vez más fuerte la voz de estas organizaciones que a su vez tienen una estructura más sólida, la reivindicación de sus derechos y el cumplimiento de sus peticiones depende en gran medida del interés del Estado. En este sentido, Bautista⁴ sostiene que “surge entonces la necesidad de comprender que la realización plena de las reivindicaciones es esencialmente un problema político; que es importante avanzar en negociaciones concretas, pero que el cumplimiento efectivo de acuerdos se dará cuando exista una forma diferente de construir y desarrollar la política en el país, con un Estado realmente preocupado por los intereses de los eternamente excluidos del ejercicio del poder, de los hombres y mujeres del común”.

Según un informe del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) las luchas sociales en Colombia para el año 2013 registraron una cifra de 1.027 en todas las formas contempladas, el mayor número desde 1975. Se hizo un seguimiento y análisis de estas, mostrando las protestas más relevantes permitiendo comprender los problemas estructurales que movilizan a la sociedad colombiana, en este sentido, es importante destacar que los eventos más visibles y con mayor resonancia fueron los paros, principalmente por la importancia de las reivindicaciones que lograron, aún con los intentos

⁴ Economista y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad de La Salle, Sede Bogotá, Colombia.

por parte del gobierno de desconocer y deslegitimar la movilización lograda a lo largo y ancho del territorio colombiano. De igual forma, resalta el manejo estatal de las situaciones de orden público, que se basó en la represión por medio del Esmad⁵ con reiteradas acusaciones sobre la infiltración de la protesta por grupos al margen de la ley criminalizándola y estigmatizándola.

1.4.2 El Paro Nacional Agrario

En menor proporción, por ser de competencia sólo de Colombia, también se ha abordado desde distintos lentes la coyuntura del paro nacional agrario de 2013; diferentes perspectivas y opiniones se han emitido desde la academia, la opinión pública y el sector político. Una de ellas se desprende del análisis hecho en el Centro de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, donde se estudiaron los actores y los procesos organizativos del campesinado colombiano contextualizando las protestas, haciendo una lectura sobre las condiciones que estructuraron al Paro Nacional Agrario, cuáles son las causas, los actores, los intereses, las tensiones y los procesos de negociación que se llevaron a cabo (Salcedo, 2013).

Por otro lado, Coscione y García (2014) hicieron un recorrido por los principales acontecimientos del paro ilustrando desde las causas que lo motivaron, así como describiendo las peticiones que presentaron los actores involucrados. Reconstruyen las negociaciones y los acuerdos a los que llegaron y por último vislumbran lo que acarrea el acuerdo de la Habana y la relación de lo que se consignó en el con lo que se firmó en el pacto agrario.

Cabe resaltar que, aunque se ha escrito considerablemente de las razones que motivaron el paro, así como de los actores que estuvieron involucrados, es más bien poco lo que se

⁵ Escuadrón Móvil Antidisturbios.

ha analizado sobre los resultados de las movilizaciones que tuvieron lugar en el evento, es decir, si efectivamente se materializaron las peticiones hechas por estas organizaciones y presentadas por las cabezas visibles de los movimientos agrarios que lideraron las negociaciones con el gobierno colombiano.

Por otro lado, los medios de comunicación cubrieron las movilizaciones y sus repercusiones desde dos orillas, en la primera se refieren a los organizadores de estas y en la segunda al sector institucional, además centraban su atención en la forma de las protestas, su magnitud y los métodos para neutralizarlas usados por la fuerza pública. Así documentaba la revista Semana los acontecimientos en la editorial del 31 de agosto de 2013 “Las manifestaciones pasaron de reclamos justos al vandalismo. ¿Qué hay detrás de la agitación social y la violencia?”.

Las publicaciones se concentran en los hechos ocurridos durante el paro, las negociaciones, las peticiones y las conversaciones sostenidas entre las dos partes, pero muy poco se ha dedicado a indagar sobre los efectos que las movilizaciones surtieron en la política pública agraria.

En cuanto a lo escrito sobre las movilizaciones del sector agrario se encuentran trabajos realizados que documentan la movilización social en Colombia a través del tiempo y cómo ésta ha ido evolucionando hasta llegar a ser el vehículo para la visibilización de las comunidades rurales, sus problemas y falencias.

2. Marco Teórico y Conceptual

En este capítulo se presenta el marco conceptual y teórico sobre el que se inscribe el análisis de la incidencia de las movilizaciones campesinas en la formulación de las políticas públicas agrarias del país a la luz del paro agrario en el que se vio envuelto el país en el año 2013.

2.1 Organizaciones o movimientos sociales

Las organizaciones definen y determinan el funcionamiento de la sociedad, siguiendo a Guerra, 2014 citando a March & Simón, la relación de los hombres con las organizaciones es tan amplia y profunda que pasan la mayor parte de su tiempo en ellas.

En primera instancia se cree que el estudio de los movimientos sociales y las organizaciones se hizo paralelamente y su convergencia fue poco significativa. Las organizaciones se estudiaron desde su estructura formal y jerarquía, se observaron los objetivos programáticos claramente definidos y delimitados, así como las dinámicas de toma de decisión mientras que el estudio de los movimientos sociales se basó en su estructura informal y horizontal, la forma reactiva de definir los objetivos y los mecanismos poco ortodoxos en la toma de decisiones. Respecto a esto, Velázquez (2005) plantea algunas diferencias entre los movimientos sociales y las organizaciones:

- El tipo de objetivos, en el primer caso son más concretos y específicos, mientras que en las organizaciones tienden a ser más generales.
- La duración, que regularmente es más corta en los movimientos sociales, en tanto que las organizaciones tienen como objeto básico la preservación.
- Grado de institucionalización, por la brevedad de sus objetivos y sus características de confrontación los movimientos no buscan su registro en instituciones gubernamentales, por el contrario, las organizaciones sí.
- Por el tipo de objetivos y regulaciones a los que están sujetos, además de las diferencias, asumidas por el grupo, existe una desigualdad en las tácticas de los movimientos y las organizaciones.

En este sentido, se ha criticado la división radical entre ambos campos demostrando que los estudios organizacionales centran sus investigaciones en la acción instrumental y organizada y la investigación en movimientos sociales se ha centrado en fenómenos menos estructurados, espontáneos y desorganizados (Morris, 2000). Sin embargo, en la literatura reciente se han encontrado entre los dos temas puntos comunes, convergencias teóricas y campos homogéneos para la investigación empírica y la correspondencia conceptual, con lo que se concluye que, en las teorías clásicas de los movimientos sociales, el tema de la organización ha sido omnipresente (Guerra, 2014).

2.2 Los movimientos sociales

Se considera que los movimientos sociales tradicionales se habían abordado analíticamente en términos de conflictos de clase, pero los nuevos movimientos sociales se resistían a tal conceptualización (Berrío, 2006), la reconfiguración que han experimentado las organizaciones civiles en las últimas décadas implica entenderlos no sólo como un producto de la diferenciación social sino además como grupos que generan lazos internos y cuestionamientos sobre el sistema que inciden de una forma importante en las cuestiones políticas. En este sentido, se hace necesario observar los movimientos sociales como un «proceso» más que como un actor político aislado (Diani, 2006).

Así como evoluciona la estructura organizacional de los movimientos su estudio ha ido evolucionando. Los movimientos sociales eran definidos como “redes de interacción informal entre una pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones, envueltos en un conflicto político o cultural, sobre la base de una identidad colectiva compartida” tal como el mismo Diani referenciaba los movimientos sociales en 1992.

Según la mayoría de los autores, los movimientos sociales y sus luchas han sido precursores del mundo moderno; esto debido al cuestionamiento sobre los límites del sistema que surge al interior de los grupos y colectividades que se forman lo que a su vez genera conflictos con los adversarios. Esto quedó en evidencia ante el surgimiento de los movimientos sociales de los años sesenta y la dificultad que representaba para las corrientes teóricas desarrolladas hasta ese momento su comprensión.

Una de las características principales de los movimientos sociales es la *acción colectiva contenciosa*, es decir, actúa en nombre de objetivos de los cuales nadie se ha apoderado ni emprendido su defensa y busca reivindicarlos constituyéndose en una amenaza fundamental para otros. Los actores sociales conciertan sus acciones en torno a aspiraciones comunes en secuencias mantenidas de interacción con sus oponentes o las autoridades (Tarrow, 1994).

Las formas contenciosas de acción colectiva asociadas a los movimientos sociales son históricas y sociológicamente distintivas. Tienen poder porque desafían a sus oponentes, despiertan solidaridad y cobran significado en el seno de determinados grupos de población, situaciones y culturas políticas (Tarrow, 1994). Tal como se experimentó con las manifestaciones acontecidas en el marco del PNA, cuando en las ciudades se convocó un cacerolazo como muestra de apoyo a los campesinos.

Por otro lado, cuando se trata el tema de movimientos sociales es recurrente que se utilicen tres conceptos diferentes para definir los fenómenos de movilización ciudadanos, estos

son, comportamiento colectivo, acción colectiva y movimiento social. También es frecuente que se usen indistintamente como sinónimos, o se incluyan unos dentro de otros.

Siguiendo a Mario Diani (1992), a partir de la teoría del comportamiento colectivo, la teoría de la movilización de recursos, la teoría del proceso político y la teoría de los nuevos movimientos sociales se definen 4 aspectos comunes de los movimientos sociales. Los cuatro aspectos son:

- Redes informales de interacción.
- Creencias y solidaridad compartidas.
- Acción colectiva desarrollada en áreas de conflicto.
- Acción que se desarrolla fuera de la esfera institucional y de los procedimientos habituales de la vida social.

Tarrow define los movimientos sociales como:

“Desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades (...) los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las elites y las autoridades”.

En este sentido, los movimientos agrarios de Colombia también han venido transformando su estructura para responder a las necesidades de las comunidades que representan y a los mismos cambios emergentes de la sociedad, “si bien los movimientos se definen como fenómenos intencionales, en muchas ocasiones ha interesado estudiar las dinámicas espontáneas, imprevisibles o inesperadas, más que los comportamientos y estrategias propiamente intencionales y organizadas” (Berrío, 2006).

Uno de los principales obstáculos que presentan los movimientos sociales es la organización y coordinación de los individuos a los que agrupan, teniendo en cuenta su heterogeneidad y condiciones específicas. Respecto a esto, Tarrow plantea que los movimientos dependen de su entorno exterior para la coordinación y mantenimiento de las acciones colectivas, aquí aparece el concepto de oportunidad política que pone el énfasis en los recursos exteriores al grupo y que son aprovechados aun cuando no hay una organización fuerte.

Los movimientos sociales no son vistos como algo homogéneo, por el contrario, presentan niveles y formas de organización muy variadas. Van desde movimientos sociales formalmente organizados, hasta colectivos y grupos sociales más informales con escasa o nula organización (Berrío, 2006).

Según Diani, se destacan cuatro enfoques teóricos con relación a los movimientos sociales:

La teoría del comportamiento colectivo plantea que los fenómenos colectivos no son simplemente el reflejo de una crisis social, sino más bien una actividad que apunta a la producción de nuevas normas y solidaridades, es decir, son un motor de cambio.

Para la *teoría de la movilización de recursos* los movimientos sociales son grupos racionalmente organizados que persiguen determinados fines y cuyo surgimiento depende de los recursos organizativos de que disponen. Es decir, la importancia de los movimientos radica en los procesos organizativos como un elemento estructurador de los grupos y en cómo se aprovechan eficazmente los recursos disponibles para la obtención de los objetivos. Otros autores como McAdam, McCarthy y Zald plantean tres tipos de condiciones sociales que en el marco de la teoría de movilización de recursos deben existir para que se dé un movimiento social, que consisten en: i) condiciones políticas, ii) condiciones económicas y iii) condiciones organizacionales.

Por otro lado, se hace referencia a las *oportunidades políticas* que, según Tarrow, presentan tres dimensiones: i) el grado de apertura/clausura del acceso político formal, ii) el grado de estabilidad/inestabilidad de las preferencias políticas y iii) la disponibilidad y posición estratégica de los potenciales socios o aliados y iv) conflictos entre las élites políticas.

En la teoría de *los nuevos movimientos sociales*, según el análisis del modelo ético de Touraine se distinguen tres sistemas de acción: el institucional, organizacional y de acción histórica. Esta perspectiva intenta identificar los lazos entre las nuevas estructuras sociales y las nuevas formas de acción colectiva, prestando atención a los determinantes estructurales de la protesta y confiriendo mayor importancia a los sujetos.

En América Latina, por ejemplo, en la década de los ochenta los movimientos fueron objeto de cambios respecto a su organización y temas de interés dando paso a nuevos actores que dieron un nuevo sentido a la relación entre Estado y sociedad. Esto puede explicarse debido a la actitud de los nuevos gobiernos que se posesionaron en la época con una mayor tolerancia y apertura hacia los nuevos movimientos sociales que ya contaban con un mayor reconocimiento de la sociedad.

2.2.1 El papel de los movimientos sociales en la construcción de políticas públicas

Siguiendo a Tarrow, cuando se presenta una o varias de las dimensiones de las oportunidades políticas mencionadas en el apartado anterior, se está al frente de una coyuntura favorable para los movimientos en la cual pueden emprender una acción colectiva para lograr incluir sus demandas en el proceso político. Es decir, los movimientos sociales se consideran un medio para la transformación cultural y política cambiando los comportamientos cotidianos de los ciudadanos.

El concepto de oportunidades políticas se ha convertido en un pilar de las investigaciones sobre movimientos sociales, estas definen los resultados obtenidos y ayudan a predecir la forma que toman, es decir, los movimientos sociales están condicionados por las oportunidades políticas. Estos elementos teóricos permiten analizar la relación de los movimientos sociales con los gobiernos permitiendo además indagar sobre la capacidad de lograr cambios independientemente de las oportunidades políticas.

Por otra parte, para Della Porta y Diani (1999) la represión es la variable más significativa en el surgimiento de una acción colectiva, debido a que: i) los propios movimientos consideran a la represión, o la ausencia de esta, como el indicador más claro sobre cuál será la actitud del Estado frente a las protestas; ii) la represión influye en las clases de protestas que se pueden formar y las estrategias que se deben aplicar; iii) la represión tiene una serie de implicaciones culturales para ambos bandos, así como efectos mediáticos sobre su uso (Velázquez, 2005).

Sobre la base de la dupla sujeto/acción, las teorías de los movimientos sociales elaboraron un acercamiento al fenómeno de la protesta y la organización, mediante la observación de la acción colectiva y su racionalidad (Guerra, 2014). Es pertinente, entonces, hablar sobre los mecanismos usados por los movimientos sociales para plantear sus reivindicaciones, dentro de los que se cuenta la protesta.

Tarrow en su obra *El poder del movimiento social*, define el ciclo de contención como una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada, y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución. En este sentido, las oportunidades de éxito de la protesta están sujetas a las dimensiones de la oportunidad política definidas por el mismo Tarrow.

Cabe aclarar, que Tarrow no hace referencia específicamente al ciclo de protesta, sino que lo hace desde el concepto general de contención, mientras que Ruud Koopmans (1993), reseña puntualmente que un incremento significativo en la actividad de protesta señala el inicio de un ciclo de contención, es decir, un ciclo de protesta comienza con una ola de eventos de protesta. En este sentido, las olas de protesta tienden a ser un fenómeno que ocurre una sola vez, normalmente al inicio de un ciclo, en tanto que los ciclos de protesta involucran varios surgimientos y retrocesos de olas de protesta (Inclán, 2017).

Una de las formas de expresión más tangible de los movimientos sociales es la protesta, para Koopmans esta puede durar varios meses y es necesariamente espontánea y temporal puesto que demanda para su mantenimiento tiempo y recursos de sus participantes que están fuera de su rutina, así mismo, se ve afectada por las respuestas y reacciones del Estado.

Las protestas pueden transformarse y tomar forma de marchas, mítines, bloqueos de calles o edificios y huelgas. Como eventos masivos ganan prominencia pública y la atención del Estado, desempeñando un papel importante durante los procesos de democratización aprovechando las condiciones políticas inestables.

Una forma de analizar el éxito de los movimientos sociales es mediante el efecto que surten sobre las políticas públicas (Amenta, Carruthers y Zylan, 1992; Amenta, et al., 2010; Amenta, Dunleavy y Bernstein, 2004). También se puede hacer el análisis sobre muchos otros factores, el éxito de las protestas depende en gran medida de los objetivos que se hayan planteado, por ejemplo, para una protesta que tenga como objetivo una mejora salarial un acuerdo con su empleador se puede tomar como éxito.

Los investigadores del tema de los impactos políticos de los movimientos sociales se han ido alejando de los tipos de éxito planteados anteriormente, debido a que reducir el éxito de los movimientos sociales a los beneficios obtenidos o aceptación de la que gozan no refleja la influencia ejercida sobre los Estados y los procesos políticos que resulta de su actividad. (Amenta. et al., 2010).

Murcia y Granada (2015), plantean que la formación de las agendas puede ser el punto de intersección entre la acción colectiva de los movimientos y las políticas públicas. Los recursos de los que hagan uso determinan en gran medida los impactos en términos de formulación de políticas públicas y la efectiva intervención gubernamental puede estar demarcada en su mayor parte por la habilidad de las organizaciones de caracterizar el problema público iniciando con su capacidad de presentar argumentos, razones y posiciones haciendo que en la percepción de ese problema este sea merecedor de la intervención del Estado.

2.2.2 Movimientos sociales en Colombia

En el año 2013 se presentó en el país, la coyuntura propicia para el resurgimiento de los movimientos sociales. Se vivieron intensas manifestaciones de una magnitud y radicalidad que no se experimentaba 25 años atrás; las marchas, protestas, plantones y bloqueos de carreteras que tuvieron como protagonistas a los campesinos y movimientos sociales y agrarios se constituyeron en un hecho social y político de gran importancia en el ámbito nacional. Estas manifestaciones fueron sólo el punto álgido de otras expresiones que se habían venido presentando a lo largo de la década.

En este sentido, Ramírez (2001) arguye que los movimientos sociales en Colombia han sido erráticos e inspirados en un apartamiento cada vez más radical de la institucionalidad, lo que los ha conducido al actuar desesperado debido a la susceptibilidad frente a las efervescencias y escollos que se presentan en la realidad política del país.

El contexto de violencia producido por el conflicto armado de más de 50 años que vivió el país, dejó a lo largo y ancho de la geografía colombiana, especialmente en el sector rural, un sinnúmero de víctimas quienes en su mayoría fueron tocadas por las atrocidades cometidas por los grupos armados, sumado a la inoperancia del Estado que por su ineficiencia permitió el avance de la violencia en el campo; gran parte de esta población se unió para visibilizar los vejámenes a los que fueron sometidos reclamando la garantía de sus derechos. Es así como se crearon los cimientos para los movimientos sociales que son protagonistas de la toma de decisiones en el país en la actualidad.

Aunque las bases de los movimientos sociales se han ido fortaleciendo y se pueden observar algunas iniciativas sobresalientes que han podido entrar a la dinámica de la política colombiana, según la COMOSOC, los movimientos sociales en Colombia trabajan de una forma desarticulada, buscando siempre la consecución de sus propias metas y objetivos dejando de lado el papel de unificador que naturalmente deberían tener las organizaciones sociales; esta forma de acción ha dado paso al posicionamiento de Organizaciones no gubernamentales como principal interlocutor con el Estado, desconociendo al sujeto de cambio social quien es el directamente afectado por el conflicto y los problemas del país.

Sin embargo, emergen iniciativas como la Coalición de Movimientos que nace en el 2006 la cual propicia los espacios para el reconocimiento de las identidades propias de cada uno de los movimientos y organizaciones sociales con el fin de lograr procesos unitarios sin omitir sus particularidades y buscando cambiar la lógica del individualismo con la que habitualmente se mueven.

Por otro lado, se debe mencionar las pocas garantías que agencia el Estado para la movilización social en Colombia, esto se evidenció mucho más en las protestas del Paro Nacional Agrario, con la represión ejercida por el Estado mediante el uso de la fuerza infligida por parte del ESMAD, la criminalización de la protesta y la deslegitimación por parte del entonces presidente Juan Manuel Santos, quien en una de sus declaraciones

expresó la ya conocida frase “ese tal paro nacional agrario no existe” mismo hecho que despertó la solidaridad de la población urbana hacia los movimientos campesinos que hasta ese momento habían sido desestimados por parte del Estado. Para Cruz Rodríguez (2016), este fue uno de los momentos claves en la movilización porque a partir de estas declaraciones hay un apoyo inusitado a la protesta en las ciudades, pero al mismo tiempo el gobierno despliega una estrategia de entablar negociaciones fragmentadas, es decir, en momentos diferentes se entablan conversaciones que derivan en promesas de apoyos a distintos gremios y sectores, lo cual rinde frutos y provoca el retiro de algunos de los grupos promotores de las manifestaciones.

Además de las dificultades que existen, en el ámbito político, para el ejercicio de la protesta y la reclamación pública, hay muchos otros factores que hacen de la movilización social casi una sentencia de muerte para quien decida hacer parte de los movimientos buscando la reivindicación de sus derechos. Para Arias y Preciado (2015) la movilización social, en particular la campesina, se ve confrontada con la criminalización de su movimiento, la aniquilación del campesinado por parte de diferentes actores armados (ejército, paramilitarismo y guerrilla), la insuficiencia de los partidos políticos y sindicatos para hacer efectivas sus exigencias y la desconfianza en los líderes campesinos o el temor producido por su asesinato.

2.3 Las luchas agrarias en Colombia

Las movilizaciones agrarias no son algo novedoso en el país, desde la época republicana los habitantes y trabajadores del campo eran quienes nutrían los ejércitos liberales y conservadores durante las guerras civiles del siglo XIX.

Las luchas agrarias a lo largo de la historia del país han sufrido transformaciones que se pueden clasificar en dos grandes momentos: i) las luchas agrarias del siglo XX las cuales estuvieron articuladas bajo las formas sindicales y de partido y ii) las luchas de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI articuladas principalmente bajo la forma de movimientos sociales y organizaciones locales (Arias y Medina, 2015).

En el primer momento tuvieron lugar, por un lado, los movimientos conservadores como FEDEGÁN y el partido conservador y por el otro los de resistencia como el partido liberal y el partido comunista que estuvo del lado de las luchas campesinas. En este aparte de la historia es importante resaltar las administraciones de la primera presidencia de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) y la segunda de Alberto Lleras Camargo que lograron integrar algunas de las reivindicaciones campesinas intentando dar respuesta a las transformaciones de la economía internacional, así como la formación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC- (Gilhodes, 1974). Las luchas se concentraron en reconocer la fuerza de trabajo campesina como independiente, así como la reivindicación de sus derechos como sujeto social y sobre la propiedad de la tierra; los usuarios campesinos consolidaron un fuerte nivel de organización y adquirieron su propia dinámica de poder y reivindicaron su carácter gremialista y su independencia ante los partidos políticos tradicionales⁶.

Sin embargo, estas formas de organización fueron perdiendo fuerza debido al fortalecimiento de las guerrillas y el conflicto armado; por otro lado, la criminalización de la protesta diezmó la militancia dentro de estas. Hacia finales de la década de los 50 las organizaciones campesinas e indígenas estaban completamente destruidas por acción u omisión del gobierno colombiano.

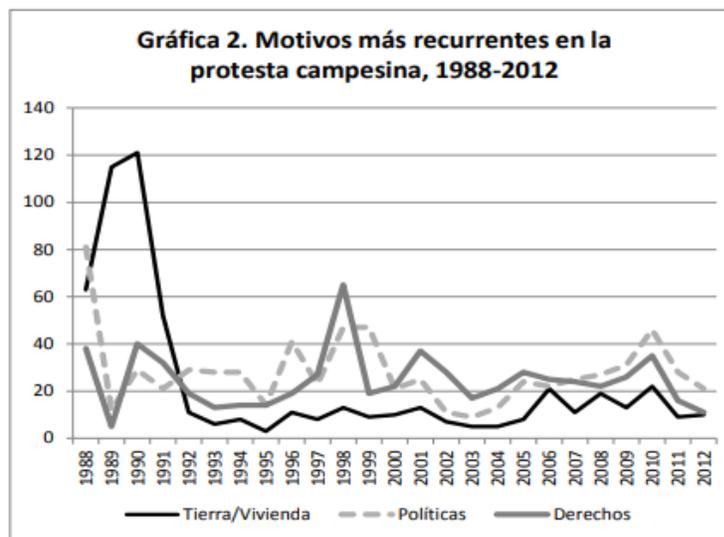
En el segundo momento las formas de organización local y movimientos sociales cobraron fuerza, entre ellos las organizaciones campesinas que vuelven a tener un papel importante por las multitudinarias marchas cocaleras en contra de las fumigaciones, acontecidas en el 96, en donde además se exigía más inversión social para el campo.

⁶ Movimientos Campesino colombiano: historia y lucha. Agencia Prensa Rural, Shamel Thahir Silva. <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1289>

Respecto a esto, cabe mencionar que las demandas de políticas agrarias y de protección de Derechos para los pobladores rurales vinculados a los cultivos ilícitos fueron el centro de las luchas agrarias desde 1988 en las que protestaban, como en el paro de 2013, por la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato y la falta de asistencia técnica y acceso a créditos; las protestas se extendieron hasta el 94 año en el que el Consejo de Política Económica y Social creó el plante⁷, sin embargo, la atención del Estado no fue suficiente para los cocaleros que reanudaron las protestas contra las fumigaciones en Caquetá, Putumayo y Guaviare exigiendo además la no estigmatización como narcotraficantes o ayudantes de la guerrilla pero frente a la desatención del Estado en el 96 más departamentos se unieron a la protesta denunciando el fracaso del plante (CINEP, 2013).

En lo que va corrido del siglo XXI se sumaron al repertorio de reivindicaciones de los habitantes rurales i) los tratados de libre comercio y acuerdos de integración comercial del continente y ii) la expansión de la minería a cielo abierto. En el mismo informe del CINEP se relacionan las tres causas principales de las luchas sociales agrarias del país en el periodo de 1988 a 2012. La siguiente gráfica muestra que los principales motivos expuestos por los campesinos para protestar: políticas públicas (23%), derechos (20,2%) y tierra (18,8%).

⁷ Los PLANTE fueron Planes de Desarrollo Alternativos para complementar las campañas de erradicación de forzosa mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos.

Figura 2-1: Motivos más recurrentes en la protesta campesina, 1988-2012.

Fuente: Tomado del Informe especial de luchas sociales de los campesinos elaborado por CINEP con datos de la base de luchas sociales en Colombia. (2013)

Finalmente, el año 2013 representó uno de los más dinámicos en cuanto a reivindicaciones campesinas, con la protesta que se presentó en marzo del sector cafetero y en junio y julio con los cocaleros del Catatumbo, las movilizaciones alcanzaron su punto álgido con el PNA que se inició el 19 de agosto, ese año representó un gran desafío para el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos.

2.4 El Paro Nacional Agrario – PNA

El 2013 fue particularmente importante para los movimientos agrarios. A principios del año el paro nacional cafetero congregó a todos los actores del sector que se hicieron sentir en los departamentos de Huila, Tolima, Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia y Santander con el bloqueo de vías centrales y de relevancia para la economía del país.

En el mes de julio de ese mismo año, incluso con los intentos del gobierno para restarle fuerza al anuncio de la protesta, se reunieron los delegados de las organizaciones para ajustar los últimos detalles de la convocatoria del paro el 19 de agosto de ese año y concluyeron que era necesario hacer la protesta teniendo en cuenta la situación del sector rural además del incumplimiento del gobierno sobre los acuerdos a los que habían llegado con los caficultores tras el paro del mes de marzo (Cruz Rodríguez, 2016).

Por otro lado, para Salcedo, Pinzón y Duarte (2013) el PNA hace parte de las movilizaciones que se habían venido dando en el país desde el 2010 pero que encontraba sus orígenes en las manifestaciones que sobrevinieron con la firma de la constitución de 1991, año en el que la apertura económica entra a ser parte del modelo productivo y comercial del país. Estas movilizaciones son la materialización del rechazo hacia las políticas que se han venido implementando por las últimas administraciones en pro del modelo neoliberal (Salcedo, et al., 2013).

La huelga inició con las fuerzas divididas. El principal actor fue el campesino, sin embargo, esta movilización convocó una diversidad de manifestantes que iban desde los medianos productores, asociaciones y gremios con contextos medianamente favorables para la producción, hasta campesinos y trabajadores rurales sin tierra (Salcedo et al., 2013). Finalmente, y no obstante la iniciativa de la Mesa Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA) de la apertura de una sola mesa de negociación nacional al considerar que los problemas no son de uno u otro sector, sino que se necesita de una solución estructural que parte de una política agraria, se produjeron tres pliegos de peticiones y se

destacaron tres procesos organizativos con los cuales se efectuaron las negociaciones, a saber, los de Dignidad Agropecuaria (DA), la MIA y el Coordinador Nacional Agrario (Cruz Rodríguez, 2016).

Las diferencias en las ideologías políticas de cada uno de los grupos que presentaron los pliegos no permitieron la amalgama de la manifestación impidiendo que la acción fuera más coordinada y contundente desde el punto reivindicativo y político. Para las dignidades era una “movilización nacional cafetera y agropecuaria” y para los otros dos procesos organizativos convocantes debía denominarse “Paro Nacional Agrario y Popular” (Dorado, 2013). Como una de las principales características de los movimientos sociales es el activismo, y este se puede expresar de diferentes formas, mediante la movilización, las marchas de protesta, el boicot e incluso la rebelión; la modalidad más usada en el PNA fue el bloqueo de vías importantes para la comunicación intermunicipal lo que logró romper la rutina de muchos colombianos, propósito elemental de cualquier protesta.

Siguiendo a Cruz Rodríguez (2016) en el inicio del paro el gobierno implementó cuatro estrategias: i) atender el paro por sectores evitando la conformación de una mesa única, ii) represión de los bloqueos de las vías públicas, iii) una campaña de declaraciones para aminorar la importancia de las movilizaciones y iv) el condicionamiento de la negociación al levantamiento del paro.

A este respecto, los primeros días de manifestaciones fueron poco trascendentes, el gobierno negoció por separado con algunos sectores sociales para desvincularlos del paro; ofreciendo recursos y acuerdos consiguió desligar a los indígenas del Cauca y los cafeteros del Huila. Así mismo, en colaboración con autoridades regionales el gobierno instauró mesas regionales y locales de negociación deslegitimando las direcciones nacionales del movimiento (Dorado, 2014). Igualmente, el uso de la fuerza policiva y militar para evitar los bloqueos y concentraciones en las vías puso de manifiesto el tratamiento de guerra que se le dio a la protesta social; la táctica consistió en bloquear los desplazamientos campesinos evitando que llegaran a las troncales, las conglomeraciones

fueron disueltas con el uso de la fuerza por parte del ejército y el ESMAD utilizando desmedidamente elementos como perdigones y gases lacrimógenos.

Como complemento de su estrategia, el gobierno de turno, encabezado por Juan Manuel Santos, usó la deslegitimación y criminalización de la acción colectiva a través de su discurso. Las declaraciones de los funcionarios del gobierno como las del ministro del interior, que basándose en la Ley de “seguridad ciudadana” 1453⁸ de 2011 exhortó a los gobernantes locales a no permitir los bloqueos en las vías públicas y el ministro de Agricultura quien expresó que el gobierno no accedería a negociar bajo presión poniendo como condición para establecer conversaciones el levantamiento del paro. Por otro lado, el discurso del presidente Santos quien, aunque inicialmente dio una voz de respaldo a la protesta social, desestimó el poder de esta al argüir que las manifestaciones eran infiltradas por las FARC, buscó reducir el alcance de las movilizaciones que paradójicamente después de la ya célebre declaración del 25 de agosto “el tal paro nacional agrario no existe” recibieron el apoyo y solidaridad en las ciudades, debido al sentimiento de indignación que generó el discurso del primer mandatario.

Aunque, como se mencionó líneas arriba, el paro comenzó con las divisiones de los organizadores y las trabas del gobierno, lo que inevitablemente aminoró el alcance de la protesta, al transcurrir los días se fueron afianzando los procesos organizativos, especialmente en los departamentos de Nariño, Boyacá, Cauca, Arauca y Putumayo donde los bloqueos fueron significativos. La obstaculización de las vías generó el desabastecimiento de alimentos y de combustible lo cual vino acompañado de un aumento de precios. En un día de protesta se presentaron 37 bloqueos en 9 departamentos (El espectador, 2013a). Así mismo, se vieron interrumpidas las clases en colegios y universidades públicas y privadas al declararse el cese de actividades por la situación de orden público.

⁸ Por medio de la cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal

Por otro lado, las redes sociales jugaron un papel importante al hacer virales videos de los abusos de la fuerza pública en las manifestaciones y asentamientos de los movimientos. Estos comportamientos provocaron el respaldo de los habitantes de las ciudades hacia la comunidad campesina y el rechazo de estos procedimientos motivó los cacerolazos que se hicieron casi a diario desde el 26 de agosto en diferentes ciudades del país.

La presión sobre el gobierno fue tal que tuvo que empezar a negociar en medio de las manifestaciones, el diálogo inició con el sector Dignidad Agropecuaria, mesa que fue establecida por el mismo presidente y la cual integró voceros de los campesinos de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, las conversaciones iniciaron el 27 de agosto con la participación de los ministros de agricultura y del interior y el secretario general de la presidencia Aurelio Iragorri. Los procesos organizativos de la MIA y el CNA quedaban por fuera de esta negociación por lo que fue convocada una movilización para el 29 de agosto con el fin de llamar la atención del gobierno para que tuviera en cuenta todos los sectores, las protestas terminaron en disturbios de una magnitud que se ordenó la militarización de varias ciudades (Cruz Rodríguez, 2016).

La estrategia del gobierno de negociar por separado dio resultado aún con la fuerza que tomó la protesta en todo el país, especialmente en las principales ciudades. Así se empezaron a dar acuerdos para levantar los bloqueos, el primero de ellos en Nariño donde se llegó al compromiso de expedir un Conpes para el sector agrario del departamento y se concertó una mesa de trabajo para tratar temas como la propiedad de la tierra, la infraestructura vial, salud, justicia, derechos humanos y desarrollo agropecuario. Sin embargo, los bloqueos se mantenían en siete departamentos mientras el gobierno seguía esforzándose por hacer convenios con los demás sectores (Cruz Rodríguez, 2016).

El 6 de septiembre se lograron acuerdos con los líderes campesinos de Huila y el posterior levantamiento del paro, y el 7 de septiembre el vicepresidente Angelino Garzón se reunió con los voceros de la MIA y los gobernadores de Cauca, Nariño, Putumayo, Tolima, Huila, Meta y Caquetá en Popayán con el fin de desactivar el PNA. Para ponerle punto final a las movilizaciones el gobierno invita al Pacto Nacional Agrario el 12 de septiembre el cual se

oficializó con el decreto 1987 de 2013, como un instrumento para diseñar una política de desarrollo rural.

Vale la pena mencionar que inicialmente se convocaron al Pacto Nacional Agrario los sectores que estuvieron involucrados en el paro, no obstante, muchos de ellos se abstuvieron al considerar que era otro intento del gobierno para fomentar políticas adversas e insuficientes para el campo que además excluyen a varios sectores campesinos, de pequeños y medianos productores (Montenegro, 2016).

En este contexto emerge la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep), conformada por bloques históricos del sector rural y movimientos sociales y populares; la Cacep puede ser interpretada como uno de los resultados más significativos de articulación nacional de diversos procesos agrarios- campesinos, étnicos y populares que hicieron parte del PNA (Montenegro, 2016).

El paro se mantuvo por más de veinte días, fue particularmente representativo en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Nariño; logró despertar la solidaridad y apoyo de la población civil urbana, en este sentido, se legitimó la protesta entre sectores que a veces son apáticos a las movilizaciones y protestas sociales pero que en ese momento percibieron como justas las causas de su levantamiento otorgándole reconocimiento social.

En el año 2014 surgió un nuevo paro agrario, desde el 28 abril los principales sectores agrarios convocaron una huelga motivada principalmente por el incumplimiento del gobierno frente a lo pactado en el PNA de 2013, siguiendo la misma línea del año anterior, el gobierno nacional inició su respuesta a las manifestaciones sociales con la desacreditación de la protesta a través de las declaraciones del fiscal Eduardo Montealegre

quien manifestó que las movilizaciones estaban infiltradas por las FARC⁹, sin embargo, las negociaciones se llevaron a cabo con el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural haciendo un seguimiento a lo pactado en el año 2013.

Lo anterior demuestra el poder que tuvieron las movilizaciones del año 2013, en el sentido en que, si bien las movilizaciones del año 2014 no fueron tan numerosas en comparación con las del año inmediatamente anterior, el gobierno dio muestras de estar consciente de la capacidad de movilización y, por consiguiente, presión que pueden alcanzar los campesinos del país.

2.5 Antecedentes de la política Agropecuaria colombiana

La garantía de la seguridad alimentaria del país está estrechamente relacionada con la situación del campo colombiano, esto, tomando en cuenta que según el MADR el 83.5% de los alimentos que se consumen en nuestro país son producidos por los agricultores colombianos. Allí no solo se asegura la alimentación de la nación, sino que también se define la cultura y la paz del país, así como la sostenibilidad ambiental.

La médula de la cuestión agraria en Colombia es la propiedad de la tierra, respecto a esta problemática la legislación ha estado determinada por intentos de reformas agrarias, las siguientes son las principales leyes expedidas tendentes a la transformación de la estructura agraria del campo:

- a. Ley 200 de 1936, su principal objetivo era la explotación económica de los predios de forma obligatoria y reconocer el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras. Aunque contribuyó a la legalización de tierras sin propietarios concretos fue objetada porque fortaleció la propiedad privada y no logró la redistribución.

⁹ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

- b. Ley 100 de 1944, la cual se consideró un retroceso puesto que fomentaba las relaciones atrasadas de aparcería provocando el aumento de las ventas de predios y el ausentismo.
- c. Ley 135 de 1961, se fundamentó en tres líneas estratégicas para reformar la estructura agraria del campo, i) dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, ii) adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y iii) dotación de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios. Pretendía convertir a los pequeños arrendatarios y aparceros en propietarios de las porciones de tierra que eran trabajadas por ellos.
- d. Periodo de 1962 - 1967, en este periodo se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario y la figura de los programadores agrarios. Se iniciaron los programas de dotación de tierras a familias campesinas, construcción de obras de adecuación, crédito, capacitación y reforestación.
- e. Ley 1ª de 1968, esta ley dispuso los instrumentos legales para hacer realidad la disposición de la Ley 135 de 1961. Con ella se agilizaron los trámites y procedimientos, y se fijaron nuevas causales de expropiación. Por otro lado, se reglamentó la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Uno de los objetivos principales era impulsar la organización campesina, sin embargo, no surtió el efecto esperado causando un retroceso y un empeoramiento de la situación de los campesinos.
- f. Ley 4ª de 1973, reformó la legislación vigente hasta ese momento y contempló nuevos criterios para la calificación de predios como adecuadamente explotados mediante niveles mínimos de productividad. También reglamentó la reducción de los trámites de adquisición de tierras a través de negociaciones directas, la agilización de la adjudicación de tierras a los beneficiarios y el establecimiento de la renta presuntiva agrícola.
- g. Ley 5ª de 1973, la cual estableció un sistema de financiamiento para el agro a través del Fondo Financiero Agropecuario.
- h. Ley 6ª de 1975, con disposiciones sobre aparcería la cual reformó la Ley 1ª de 1968. Esta ley volvió a darle importancia a los precarios sistemas. Además, en el periodo de tiempo de 1973 a 1982 surge el DRI (Desarrollo Rural Integrado) con el fin de apoyar los programas de reforma agraria y que pretendía apoyar campesinos con potencialidad para convertirse en pequeños empresarios mientras que la operabilidad del INCORA va disminuyendo.

- i. Ley 35 de 1982, se creó en el contexto de la política de paz desarrollada a consecuencia de las negociaciones con los grupos subversivos y conocida también como la ley de amnistía. Encargaba al INCORA de dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas.
- j. Ley 30 de 1988, buscaba más coordinación entre las instituciones gubernamentales, elevar el nivel de vida de los campesinos, simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras, así como una mayor asignación de presupuesto para el INCORA. Entre otras cosas esta ley estableció la creación de Zonas de reforma agraria y del fondo de Capacitación y promoción Campesina.
- k. Ley 160 de 1994, se expidió en respuesta al impacto limitado de las políticas implementadas hasta ese momento, a través de esta ley se dio un nuevo enfoque que buscaba reducir la intervención del Estado en los programas de adquisición y dotación de tierras en aras de prevenir la concentración de la propiedad. La ley consistía en implementar el mercado asistido de tierras método en el que el Estado otorgaba un subsidio del 70 por ciento para la compra de tierras. Bajo esta misma ley se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como mecanismo para promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra junto con el Consejo Nacional de Reforma Agraria y los Comités Departamentales de Desarrollo Rural. Además, estableció las Zonas de Reserva Campesina cuyo objetivo principal era eliminar la concentración y el acaparamiento de las tierras baldías además de prevenir la descomposición de la economía campesina. Sin embargo, estas medidas no dieron el resultado esperado en parte por la falta de coordinación de los créditos complementarios con los subsidios y en gran medida por la desarticulación de las políticas públicas y la falta de coordinación de las instituciones involucradas en la reforma rural.

Por otro lado, en el contexto nacional, debido a la trascendencia de la agricultura, desde la creación de la constitución de 1991 se le ha otorgado al campo un carácter de bien jurídico, protegido constitucionalmente por los artículos 60, 64, 65 y 66. En tal virtud, si bien se establece el deber de garantizar la protección de la producción de alimentos y el acceso a la propiedad por un lado y a la tierra para los trabajadores agrarios por el otro, se desconoce por completo al campesino como sujeto de derechos, es decir, lo consideran parte de un sector de trabajadores pero no tiene un reconocimiento como grupo

diferenciado el cual si se le concede a la población afrodescendiente e indígena. Este hecho reviste una notable gravedad puesto que no se reconocen como fundamentales los derechos específicos del campesinado como sector lo que provoca su invisibilización frente a políticas públicas, así como una desatención del Estado y débil institucionalidad relacionada con sus cuestiones además de poca o nula participación y representación política (ILSA, 2003).

Por otra parte, como se ha venido mencionando, la concentración de la propiedad de la tierra ha sido la médula de la cuestión agraria en el país y la redistribución de esta propiedad es el factor fundamental del concepto de reforma agraria. En respuesta a esta problemática y como se señaló líneas arriba se han propuesto intentos de reformas agrarias, concepto que ha ido evolucionando hacia una propuesta de reforma rural con la inclusión de un componente social y productivo, noción planteada a finales de la década de los noventa. La concepción de reforma rural considera al sector agropecuario estratégico para el desarrollo con la idea de un desarrollo rural integral en la que la institucionalidad es renovada. (Machado, 2009).

Las reformas agrarias y el desarrollo rural han sido en los países de Latinoamérica, según Machado, programas y estrategias sugeridos desde afuera, hecho que muestra la poca sensibilidad y comprensión de la sociedad sobre sus propios problemas. Los programas implementados, aunque mejoraron la productividad de los pequeños campesinos no modificaron factores estructurales para el desarrollo como el acceso a la tierra y otros activos productivos, sino que por el contrario toleraron procesos de concentración de la propiedad y profundizaron las desigualdades.

En ese sentido, en un tibio intento de proteger el derecho a la tierra para los campesinos el artículo 64 de la constitución colombiana consagra que el Estado colombiano debe promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. Referente a la relación del acceso a la tierra con el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, el relator especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, señaló en su informe del 10 de enero de 2008 que este derecho “comprende el derecho a acceder a los recursos y los medios de asegurarse la propia subsistencia, incluida la tierra, la irrigación en pequeña escala y las semillas, el crédito, la tecnología, y los mercados locales y regionales”. Así mismo, en su informe del 11 de agosto

de 2010, instó a Consejo de Derechos Humanos a garantizar el derecho a la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Sin embargo, la materialización de lo que consagra la constitución relativo a la protección de la producción de alimentos y a la propiedad de la tierra no ha sido posible debido a la falta de voluntad política de los gobiernos que han ocupado la casa de Nariño y a la implementación de políticas de corte asistencialista, así como al modelo económico reinante.

2.6 Análisis de Políticas Públicas

La expresión “**política pública**” es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los 70 como traducción literal del término “public policy” y hace referencia a las relaciones que se dan entre diferentes actores con una variedad de naturalezas en el marco de unas instituciones para resolver un problema (Knoepfel et al, 2006).

Desde el enfoque metodológico de Knoepfel propuesto para el desarrollo del presente documento la política pública se define como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

2.6.1 Elementos constitutivos de una política

Para que una política pública se considerada como tal, debe tener las siguientes características:

- Solución de un problema: situación de insatisfacción social que requiere la acción del sector público.
- Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: identificación de los grupos sociales cuyo comportamiento, se supone, genera el problema que se trató de resolver.
- Coherencia al menos intencional: la política pública debe tener una base conceptual de partida. Decisiones y actividades relacionadas entre sí.
- Existencia de diversas situaciones y actividades: la política pública es un conjunto de acciones sin ser una declaración genérica muy amplia.
- Programa de intervenciones: Este conjunto de decisiones y acciones debe además contener decisiones más o menos concretas e individualizadas.
- Papel clave de los actores públicos: las decisiones y acciones deben ser tomadas y hechas por actores públicos o integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que poseen legitimidad para decidir o actuar con base a una representación jurídicamente fundada.
- Existencia de actos formales: Una política pública supone la producción de actos o outputs que modifican u orientan un comportamiento, es decir, debe implementarse.
- Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

El análisis de políticas públicas ha ido tomando importancia en las últimas décadas desde que en los 80 se introdujera en Latinoamérica el estudio de las políticas públicas en la teoría y en la práctica como respuesta a los cambios políticos que se presentaban en la región, de allí que se considere como “la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (Roth, 2006), de esta forma se concibe como una “herramienta que permite analizar y entender un problema público, y darle cierta organización y coherencia a la información que fue necesaria para explicar el proceso de toma de decisiones de un gobierno” (Cuervo, 2009).

2.6.2 El ciclo de políticas públicas

En la bibliografía se concibe a la política pública como un “ciclo”, y en general se considera que tiene cinco fases. Este ciclo empieza con el surgimiento de los problemas, fase en la que se identifica la situación problema y sus causas, la segunda es la inclusión en la agenda pública donde se obtiene la respuesta de los poderes públicos; enseguida se encuentra la fase de formulación y toma de decisiones donde se definen las soluciones al problema; en la quinta denominada implementación se aplican las acciones que solucionarán el problema y por último se encuentra la evaluación de la política a partir de los efectos obtenidos con su aplicación. A este respecto Knoepfel et al. (2006), describen las fases del ciclo de políticas públicas:

Surgimiento y percepción de los problemas: situación que produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable y se identifica un problema cuando la situación deseable es diferente a la situación actual, así mismo se debe tener en cuenta que no todo problema social genera una política pública. El tránsito de la identificación del problema a su tratamiento político se da en medio de la “reconstrucción social” del problema en cuestión.

Incorporación en la agenda política: es aquí cuando el problema (situación) es tomado en cuenta por las autoridades (actores políticos). Es el filtro de todos los problemas que puedan presentarse.

Formulación de la política: supone una definición del modelo causal por parte de los actores públicos y la formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, se definen los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión.

Implementación: adaptación del programa de política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse.

Evaluación: determina los resultados y efectos de la política en términos de cambio de conducta del grupo-objetivo.

Por su parte, Roth (2004) retoma el ciclo propuesto por Jones (1970), el cual también comprende cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. La primera fase, en la que se busca que el problema quede inscrito en la agenda del sistema político y de la que nos ocuparemos en este trabajo (agenda setting) presenta a su vez cinco pasos para llegar a la incorporación en la agenda: Apreciación de los acontecimientos, Definición de un problema, Agregado de intereses, organización de las demandas, Representación y acceso ante las autoridades y su producto es la demanda de la acción pública.

De acuerdo con lo anterior, el análisis de políticas públicas se constituye en un mecanismo esencial para la identificación de los problemas que deberían considerarse públicos y que demandan la acción del Estado para su resolución, además de servir como experiencia, configurándose en conocimiento práctico, para la formulación e implementación de las acciones que se derivan de las decisiones del Estado. El análisis debe reconstruir el proceso de una política pública viéndola como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado, es decir, el ciclo es un marco de referencia para buscarle sentido a este proceso (Knoepfel et. al, 2008).

A partir de la introducción del estudio de las políticas públicas en el país se han creado instancias para su planeación, control y evaluación lo que pone de relieve el interés por la pertinencia y eficacia de las políticas, lo que deriva en la necesidad de documentar conocimiento establecido en estas áreas.

Los dos principales autores a los que se acudió en el desarrollo de la segunda parte del documento son Roth y Knoepfel, desde estas perspectivas se abordaron los contenidos de análisis de políticas públicas.

Es pertinente mencionar que existen diferentes corrientes en el análisis de políticas públicas según los autores y la finalidad que persiguen, “La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas (Knoepfel et. al, 2008), en la primera se comprende el análisis de políticas públicas como un medio para explicar lo esencial de la acción pública, es decir, al surgimiento y naturaleza del Estado, por otro lado, en la segunda se permite la comprensión del funcionamiento del Estado y de los ámbitos de convivencia colectiva y por último en la tercera intenta explicar los impactos de la acción pública en la sociedad basándose en los objetivos que persigue, así como en los efectos indirectos o no previstos.

Las manifestaciones de los movimientos agrarios materializan la necesidad de hacer públicos los problemas que los aquejan y que en su consideración no están siendo atendidos por el Estado. Siguiendo a Roth (2015), “existen ciertas circunstancias que hacen una situación problemática. Esta “problematización” consiste en una operación de definición de una situación que genera preguntas, malestar o insatisfacción”. En este sentido, la visibilización de las problemáticas hecha por las organizaciones agrarias puede ser un conducto para que estos problemas pasen a ser parte de la agenda política convirtiendo en público un problema que se consideraba privado, podría ponerse como ejemplo, la tenencia de la tierra rural, problema que no ha sido resuelto en Colombia y que afecta individualmente a los campesinos que son despojados de sus tierras por no haberse solucionado legamente su situación pero que al convertirse en un factor que afecte la producción de alimentos se convierte en público puesto que le concierne directa o indirectamente a toda la comunidad.

Adicional a la identificación de los problemas, para que el interés de las instituciones se concentre en producir soluciones a estos, es necesario que voceros de los grupos los expresen en el sector público de forma adecuada para que se torne “problema público”. De esta forma “la definición de los problemas públicos es el resultado de las luchas libradas por el conjunto de los actores, o “públicos” concernidos, para imponer una representación, una etiqueta, la más ventajosa posible para sus intereses (Roth, 2015).

El proceso de inscripción en la agenda pública puede hacerse de diferentes maneras y se han propuesto diversos modelos por parte de los estudiosos del tema, dentro de esos modelos se encuentra el de la movilización, acorde con el objeto de estudio del presente trabajo de grado, planteado por P. Garraud, quien expone que un interés común actúa como el objetivo de algunos actores sociales que lideran a la ciudadanía y promueven su movilización en torno a este objetivo. Sus características principales son: “demanda social” fuerte; conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar; organización de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación (huelga, marchas, hechos violentos, etc); mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de las reivindicaciones (Roth, 2015).

Por su parte Knoepfel plantea procesos para la inclusión de los problemas en la agenda pública:

- La mediatización, referente a la visibilización del problema a través de los medios de comunicación (radio, televisión, prensa e internet), la atención que capte empuja a los actores políticos a apropiarse del tema.
- La movilización o iniciativa externa, propuesta por nuevos grupos sociales o de presión organizados, que se presentan a sí mismos como defensores de intereses generales, por ejemplo, el medio ambiente y basan su intervención en apoyos políticos y organización interna y se dan en la vía de abajo hacia arriba.

- La oferta política o competencia electoral, supone que los partidos políticos y otras organizaciones no solo responden a las demandas sociales, sino que toman la iniciativa al definir problemas públicos y formular políticas públicas.
- La anticipación interna, da una mayor importancia a los actores administrativos y a las autoridades, que se consideran conocedores de los desajustes entre las acciones estatales que se llevan a cabo y los problemas sociales aún no resueltos y están en capacidad de proponer modificaciones a las políticas vigentes, máxime si son conocedores de las normas y procedimientos de carácter formal, pero sobre todo las informales.
- La acción corporativa silenciosa, destaca el papel más discreto que algunos grupos de interés tiene en la agenda política, en defensa de intereses particulares, que usualmente recurren a redes de influencia muy bien organizadas con el fin de tener acceso directo al campo de la toma de decisiones, y a la vez evitando que las políticas públicas que desean mantener o introducir en la agenda permanezcan alejados de los medios de comunicación.

2.6.3 Ventajas y limitaciones del análisis de políticas por el modelo secuencial del ciclo de políticas públicas

El ciclo de política permite tener una visión en conjunto del proceso por lo que facilita la retroalimentación, del mismo modo permite identificar actores, funciones, responsabilidades y retos en cada etapa lo que reduce su complejidad, empleando una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios, en resumidas cuentas, ayuda a explicar el cómo, el por qué, para qué, cuándo y quién de las políticas públicas (Knoepfel et al., 2006).

Pero también presenta unos límites y riesgos, por una parte, tiende a sobrevalorar la naturaleza racional del proceso, siguiendo a Knoepfel (2006), identificar los nexos lógicos entre las etapas del proceso puede llevar a dar una coherencia artificial a la política pública considerando que el criterio del analista influenciaría la construcción de este vínculo; en este sentido, no se mantendría la neutralidad en el análisis lo que conduciría a una

reconstrucción incorrecta de la política y a su vez a soluciones falsas o contraproducentes; por otra parte también mencionan los autores el riesgo de inducir al riesgo ya que en la realidad la política puede desarrollarse en forma diferente a las planteadas por el ciclo de políticas. También se menciona como una limitante que este análisis no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto.

En este contexto, el ciclo debe ser flexible, sólido metodológicamente, innovador, estratégico, y orientado a impactos con el fin de adaptarse a los cambios que se presentan durante el proceso, que el análisis sea coherente y neutral y no perder los propósitos fundamentales a pesar de los cambios (Ejea, 2006).

Por otro lado, el modelo de Jones retomado por Roth (2004), presenta ventajas como la focalización sobre los procesos más que sobre las instituciones, la segmentación de la política pública para facilitar el análisis y la orientación hacia el estudio de los efectos concretos. Sin embargo, se señalan desventajas como la tendencia a restringir la evaluación solo al final de la política y la predisposición a privilegiar un enfoque “de arriba hacia abajo” favoreciendo en demasía el punto de vista del legislador. Otras críticas ponen de relieve la dificultad que presenta el modelo para el análisis de la implementación de las políticas.

3. Metodología

Para llevar a cabo esta investigación se utilizó un método eminentemente cualitativo con técnicas de recolección de la información también cualitativas, centrado en aspectos descriptivos especialmente a través del análisis de contenido.

Método de Investigación Cualitativa

La investigación cualitativa se puede definir en palabras simples como “el estudio de la gente a partir de lo que dicen y hacen las personas en el escenario social y cultural” es decir, hace una descripción de la sociedad desde el contexto en el que se desarrolla la realidad.

Estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales—entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos – que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas (Rodríguez, 1996).

Los datos son muy variados y pueden provenir de diferentes fuentes: entrevistas (grupales o individuales), observaciones directas, documentos públicos o privados, notas metodológicas, etc. Aunque todos los datos son importantes, se hace necesario un análisis concienzudo para diferenciar los que van a componer la fuente principal de la teorización de los que sólo aportan información complementaria o ilustran los primeros.

La investigación cualitativa pretende acercarse al mundo de “ahí afuera” y entender, describir y algunas veces explicar fenómenos sociales desde el interior mediante el análisis de las experiencias de los individuos o grupos, el análisis de las interacciones y comunicaciones mientras se producen o el análisis de los documentos o huellas similares de las experiencias e interacciones (Steinar, 2011).

3.1 Fuentes de Información

Para lograr responder a los objetivos planteados, se utilizó información consignada en documentos oficiales, actas, artículos, otras investigaciones, boletines del gobierno, periódicos y revistas. Así mismo, se usaron en el estudio leyes, decretos, pactos gubernamentales y resoluciones en el desarrollo del tercer objetivo planteado.

Los tipos de documentos utilizados en la investigación son:

Los *documentos oficiales* que son generados internamente por las instituciones con una periodicidad definida y se convierten en información valiosa para el trabajo metodológico.

Las *publicaciones del gobierno* son estudios y documentos producidos por el Estado y sus instituciones de forma periódica que permiten al investigador científico utilizar estos datos en sus análisis e investigaciones con el respaldo del carácter oficial y la seriedad que les otorga su proveniencia.

Estudios y trabajos de otros investigadores que han abordado los temas sociales y económicos, estas investigaciones sirven como soporte para la información que no se referenció o complemento de los postulados enunciados en el trabajo.

Los *periódicos y revistas* que relataron los hechos y expusieron las opiniones de los diferentes actores de la situación que se está analizando.

Páginas oficiales de las organizaciones y movimientos sociales que participaron en el paro.

3.2 Categorización de datos

El tratamiento de la información resulta de suma importancia para la comprensión de los escenarios y personas que se examinan, en este sentido, Huberman y Miles proponen tres subprocesos:

- La reducción de datos, orientada a su selección y condensación mediante resúmenes, codificaciones, relación de temas, clasificaciones, etc.
- La presentación de datos, orientada a facilitar la mirada reflexiva del investigador a través de presentaciones concentradas, como pueden ser resúmenes estructurados, sinopsis, croquis, diagramas, etc.
- La elaboración y verificación de conclusiones, en la que se utilizan una serie de tácticas para extraer significados de los datos, como pueden ser la comparación/contraste, el señalamiento de patrones y temas, la triangulación, la búsqueda de casos negativos, etc.

La categorización de la información implica la realización de algunas tareas independientes del modelo de análisis utilizado. A este respecto, Ryan y Bernard (2003), reseñan que las tareas fundamentales asociadas con la codificación son:

- Muestreo: identificar un corpus de textos y seleccionar las unidades básicas de análisis que pueden ser textos enteros, segmentos gramaticales (palabras, frases, párrafos), unidades de formato (filas, columnas, páginas) o simplemente trozos de texto que reflejen un único tema (unidades temáticas).
- Identificación de temas: los temas son constructos abstractos que los investigadores identifican antes, durante y después de la recolección de datos.
- Construir libros o sistemas de códigos: los libros de códigos no son más que listas organizadas de códigos (a menudo en jerarquías), las cuales deben incluir una descripción detallada de cada código, criterios de inclusión y exclusión, y ejemplos de texto real para cada tema.
- Marcar textos: la codificación tiene dos propósitos, el primero, crear etiquetas para marcar el texto dentro del corpus, para luego recuperarlo o indexarlo y el segundo, actuar como valores asignados a unidades de análisis fijas.

- Construir modelos conceptuales (relaciones entre códigos): una vez identificados los elementos de importancia para el investigador, este debe establecer cómo estos elementos se relacionan entre sí en un modelo teórico.

3.3 Análisis documental

El análisis documental permite adentrarse en el tema de estudio. En el mundo científico existen numerosos datos producto de las investigaciones realizadas por instituciones a nivel local, regional, nacional e internacional, esta información es de fácil acceso para el público en general en gran medida por el uso de la internet y de gran utilidad para el análisis metodológico y científico.

Los documentos fuente pueden ser de diferente naturaleza: personales, institucionales o grupales, formales o informales. A través de ellos es posible capturar información muy valiosa para lograr la descripción de los acontecimientos rutinarios, así como de los problemas y reacciones más usuales de las personas o situación objeto de análisis. Por otro lado, es pertinente señalar que los documentos son una fuente bastante fidedigna y práctica para revelar los intereses y las perspectivas de la comprensión de la realidad, que caracteriza a los que lo han escrito (Sandoval, 2002).

Siguiendo a Sandoval (2002) el análisis documental consta de cinco pasos básicos:

- a. Realizar el rastreo e inventario de los documentos existentes disponibles.
- b. Clasificar los documentos identificados.
- c. Seleccionar los documentos más pertinentes para la investigación.
- d. Hacer una lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignarlos en “memos” o notas marginales que registren las tendencias, patrones, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo.

Realizar una lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, de modo que sea posible construir una síntesis comprensiva total, sobre la realidad humana analizada.

3.4 Desarrollo Metodológico

El objetivo de este trabajo de grado se desarrolló en el contexto del paro nacional agrario vivido en el territorio colombiano en el año de 2013 y con el fin de responder a los objetivos se consideraron los acontecimientos relacionados con este evento y las políticas públicas agrarias expedidas hasta el año 2016.

Para dar alcance al primer objetivo, caracterizar las motivaciones de las movilizaciones campesinas en el Paro Nacional Agrario de 2013, el desarrollo se realizó mediante la consulta y análisis de fuentes de información secundaria como artículos, prensa, columnas de opinión, boletines oficiales con el fin de identificar las razones por las que los ciudadanos rurales se organizaron para manifestar.

Para el desarrollo del segundo objetivo, identificar las principales demandas que plantearon las organizaciones sociales que lideraron el Paro Nacional Agrario de 2013, se hizo un barrido a partir de información secundaria en el que se identificaron los principales problemas expuestos por las organizaciones campesinas y las principales exigencias expresadas al gobierno recopiladas en los pliegos de peticiones presentados oficialmente por cada uno de los actores tomados en cuenta para esta investigación.

Así mismo, para el abordaje del tercer y último objetivo, se utilizó el enfoque metodológico propuesto por Knoepfel, Larrue y Varone (2006), modelo de análisis de políticas públicas basado en los productos generados por una política públicas: **los actores, los recursos y las reglas institucionales** y se utilizó como insumo la información obtenida en los dos primeros objetivos. Además, se analizó el proceso de inclusión en la agenda gubernamental de los problemas definidos por los actores que adelantaron el paro nacional agropecuario a través de los elementos que usan los movimientos sociales en la fase de identificación y definición de los problemas, así como la de inclusión en la agenda

gubernamental y la posible relación que existe entre la acción colectiva de las organizaciones campesinas y las políticas públicas agrarias.

Para dar respuesta al tercer objetivo se hizo un inventario de los decretos, resoluciones, leyes y documentos de política que se generaron como respuesta a las exigencias de las organizaciones del paro agrario.

3.4.1 Inclusión en la agenda gubernamental

Para efectos de este trabajo, se delimitará el análisis a la primera fase del ciclo de política pública descrita por Knoepfel, la cual comprende los procesos de identificación del problema social, su definición y su tránsito hacia problema público y las formas en que se desarrolla su incorporación en la agenda política en función de las estrategias de los actores involucrados, sus recursos y las reglas institucionales que enmarcan esta primera fase (Knoepfel, 2006).

3.4.2 Actores

En la primera variable explicativa se define actor como un individuo, varios individuos, una persona jurídica o un grupo social. Los conjuntos de individuos se conciben como un actor unitario en tanto persigan los mismos valores e intereses (Knoepfel et al., 2006). El mismo autor define un perfil para los actores de las políticas públicas, asevera que estos pueden reajustar su posición de acuerdo con las consecuencias no anticipadas de sus acciones, también señala que la actitud de un actor puede estar definida por los límites y las oportunidades de determinada situación y este siempre va a priorizar las ganancias a corto plazo y los beneficios de una inversión a largo plazo lo cual establece la etapa de la política en la que opera.

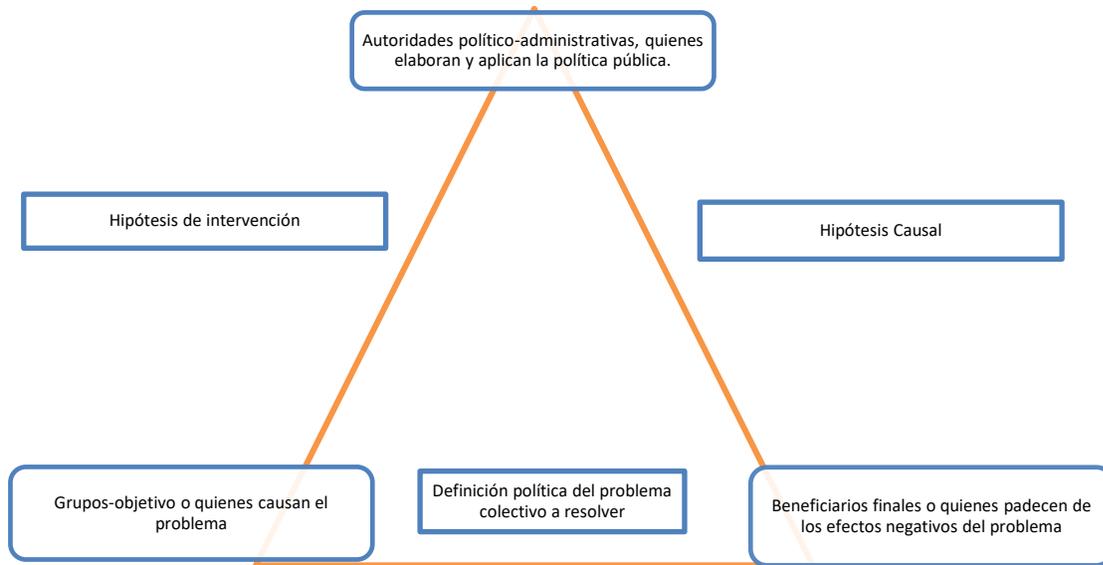
Se clasifican en tres grupos: Autoridades político-administrativas, Grupos-Objetivo y Beneficiarios finales. También se pueden considerar otros actores denominados terciarios, a quienes sin que esta política les esté directamente destinada, por causa de esta ven a modificar su situación individual y colectiva de manera duradera.

Autoridades político-administrativas: son los actores con carácter público. Son todas las instituciones gubernamentales, administrativas y judiciales de un país legitimados por el orden jurídico para la elaboración y la ejecución de las políticas públicas.

Grupos-objetivo: son la causa directa o indirecta del problema. Pueden participar en la creación de políticas públicas sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder. La política pública les impone obligaciones o les confiere derechos con el fin de cambiar su conducta y por tanto el problema público identificado.

Beneficiarios finales: son los actores que sufren directamente el efecto negativo del problema que se pretende resolver con la política pública.

Se consideran actores *terciarios* aquellos cuya situación individual o colectiva puede verse impactada tanto positiva como negativamente sin estar directamente relacionados con la política (Knoepfel et al., 2006).

Figura 3-1 El triángulo de actores de una política

Fuente: Elaboración propia con base en Knoepfel 2006

3.4.3 Recursos

La segunda variable explicativa son los recursos que utilizan los actores públicos y privados para que se tomen en cuenta sus valores e intereses en la política pública, estos influyen de forma significativa en los resultados; se señala también que su gestión y distribución deben considerarse como decisiones políticas que pueden depender exclusivamente de la voluntad política (Knoepfel et al., 2006). Entre los cuales según la metodología desarrollada se consideran:

Derecho (Recurso Jurídico): constituye la fuente de legitimación de toda acción pública por excelencia, es decir, es la base legal y reglamentaria. Constituye la columna vertebral normativa del programa político administrativo.

Personal (Recurso Humano): puede ser cualitativo o cuantitativo. Depende de las capacidades de reclutamiento y de formación que posean los actores, estos desarrollan un lenguaje que responde al sector en el que se desenvuelven.

Dinero (Recurso económico): es el presupuesto destinado para la ejecución de la política. Este recurso es el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible. Es de los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública.

Información (Recurso cognitivo): es un recurso escaso y muy desigualmente repartido. Está constituido por conocimientos que se puedan tener en relación con elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema a resolver.

Organización (Recursos relacionales): calidad de la organización de las instituciones y la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública.

Consenso (Recurso de confianza): este recurso puede hacer de contrapeso o reforzar la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública. El consenso entre todos los actores de la política respecto a las modalidades de producción de contenidos y resultados del proceso de implementación es un recurso primordial para que sea una política eficiente.

Tiempo (Recurso tiempo): generalmente los actores cuentan con un “presupuesto temporal” para hacer una política. Generalmente es mucho más amplio para los actores públicos que para los grupos sociales.

Infraestructura (Recurso patrimonial): son los bienes tangibles de los que disponen los actores.

Apoyo político (Recurso de mayoría): aprobación legal por la mayoría de las instituciones parlamentarias para gozar de legitimidad primaria.

Fuerza (Recurso violencia): se refiere a la coacción legítima a través de la fuerza física. La fuerza puede ser un recurso que le permita a los grupos-objetivo o beneficiarios finales expresar su desacuerdo profundo.

3.4.4 Reglas Institucionales

Por último, están las reglas institucionales, que determinan la disponibilidad y viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política, constituyéndose en las reglas del juego (Knoepfel et al., 2007). Estas reglas institucionales deben considerarse desde dos perspectivas, en primer lugar, como reglas formales explícitas generalmente formalizadas jurídicamente y en segundo lugar como normas implícitas compartidas por los miembros de una organización y comunidad.

Mediante este enfoque metodológico es posible identificar cuatro etapas principales con sus productos, las cuales pueden ser analizadas individualmente o en conjunto. La primera etapa es la definición del problema público y su inclusión en la agenda gubernamental de la cual se deriva el producto denominado Definición Política del problema público. La segunda etapa es la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (decisión-programación) cuyos productos son el Programa Político Administrativo (P.P.A) y el Arreglo Político Administrativo (A.P.A). La tercera etapa es en la que se define la instrumentación del programa político-Administrativo a través de planes de acción y actos formales de instrumentación los cuales son sus productos y por último la etapa de evaluación de efectos provocados en donde se obtienen enunciados evaluativos acerca de los efectos e impactos en términos de Pertinencia, Efectividad, Eficacia y Eficiencia.

Para efectos del presente estudio, se hizo el análisis de las dos primeras etapas ya que el objetivo planteado buscaba identificar la respuesta del Estado, representado en las instituciones del sector agropecuario, al paro nacional agropecuario del 2013 verificada en la producción de políticas agrarias.

3.5 Análisis de la información

Los objetivos uno y dos -realizar un recuento de las situaciones que estimularon a los campesinos a movilizarse y examinar las demandas que los actores agrupados en las mesas de negociación presentaron en el PNA- lograron dar cuenta de las motivaciones que llevaron a la realización del paro nacional agrario por parte de los sectores agrarios del país así como las peticiones que se concretaron en los pliegos de exigencias atendidos por el gobierno nacional en los diálogos, mismos que concluyeron en la firma de unos acuerdos y compromisos del Estado colombiano.

El tercer objetivo se desarrolló bajo el enfoque metodológico de Knoepfel, esta metodología permitió identificar las políticas públicas agrarias formuladas y reformuladas a partir de las negociaciones entre los diferentes actores del PNA teniendo como base los elementos obtenidos en el desarrollo de los dos primeros objetivos y la reconstrucción de la primera fase del ciclo de política pública definido por Knoepfel en la que se contempla la identificación, definición e inscripción del problema público en la agenda gubernamental.

Finalmente, con los hallazgos de los tres objetivos se logró dar alcance al objetivo de la presente investigación analizando la incidencia de las movilizaciones campesinas en las políticas públicas agrarias del país.

4. Hallazgos

4.1 Caracterizar las motivaciones de las movilizaciones campesinas en el Paro Nacional Agrario de 2013

Las luchas agrarias de Colombia tienen su origen, en gran parte, en las condiciones de violencia del campo colombiano; sin embargo, la década de los 90 marcó un hito en las protestas sociales cuando se adoptó el cambio de modelo productivo y comercial lo que causó el descontento de la población rural, en tanto que la constitución de 1991 marca, no sólo el inicio de un nuevo panorama político, sino que además es el punto de inflexión para la transformación del modelo de desarrollo económico del país, la cual empieza a materializarse bajo la política de “apertura económica” del gobierno de César Gaviria (1990-1994) a través de medidas como la supresión de los límites de inversión extranjera directa y la apertura comercial.

Dando continuidad a esta línea de política, el gobierno de Samper (1994-1998) formalizó la entrada de Colombia a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 lo cual genera un impacto directo en la agricultura colombiana, así mismo, los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos prolongan estas políticas con la firma de los TLC con EEUU en 2006 y con la Unión Europea en 2012.

La firma de los tratados de libre comercio con países como EEUU dejó en desventaja a los productores nacionales, afectando sustancialmente sus formas de subsistir y aumentando su fragilidad económica, junto con los problemas estructurales propios del sector que se

han ido agudizando con la falta de políticas públicas agrarias efectivas son factores que impactan directamente la seguridad alimentaria de los habitantes del sector rural. En cifras del Banco Mundial la agricultura pasó de representar el 17,4% en el PIB nacional en 1991 a constituir apenas el 6,1% en 2013.

Respecto al tratado firmado con los Estados Unidos incluso el mismo Ministerio de Agricultura señaló perspectivas desfavorables para Colombia en un análisis de flujos comerciales, pocas posibilidades de incrementar las exportaciones de los diez principales productos que se comercializan hacia los Estados Unidos y además identificó “productos que enfrentarían serios riesgos” con la entrada en vigor del acuerdo, dentro de los que se verían especialmente afectados el arroz paddy y la soya y sus derivados¹⁰.

Un estudio de Oxfam sobre el impacto del TLC en la economía campesina¹¹ encontró que el 70% de los pequeños productores en Colombia redujo sus ingresos por efecto de este. Por su parte, Suárez y Barberi (2015), en un trabajo de documentación de testimonios de productores afectados por el TLC recogen a través de relatos las peripecias que se ven obligados a hacer los pequeños productores del país para sobrevivir a las consecuencias del TLC, allí un agricultor cuenta en sus propias palabras:

«Desde que cayó la Franja Andina de Precios¹², los gobiernos nos dejaron compitiendo con los cultivos subsidiados de maíz que vienen del extranjero. No más

¹⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos.

¹¹ Impactos del actual TLC entre Estados Unidos y Colombia para los pequeños productores rurales: pérdida de alternativas económicas y de seguridad alimentaria nacional. Oxfam.

¹² El Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), es un mecanismo adoptado mediante la Decisión 371 con el objeto de estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales. La estabilización se consigue aumentando el arancel ad-valorem cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso, y rebajando dicho arancel, hasta cero, cuando dicho precio está por encima del techo. Es decir, la franja de precios equivale a convertir el arancel en un factor variable

arranca la cosecha, ya entramos perdiendo 200 pesos por kilo. Así sea de mala calidad lo que se trae desde Ecuador, lo importado entra más barato, porque el trillado cuesta allá mucho menos. Con el agravante de que es preciso en el momento en que nosotros vamos a iniciar la cosecha cuando el gobierno colombiano permite las importaciones»

También es necesario mencionar en este punto el lugar que históricamente han tenido los campesinos y su reconocimiento (o la falta de este) político y como sujeto de derechos por parte del Estado colombiano. Con la constitución de 1991 se establecieron condiciones especiales para los indígenas respecto a la propiedad colectiva de los territorios, autonomía política (cabildos) además de ventajas económicas mediante asignación presupuestal del Sistema General de Participaciones y, por otro lado, la comunidad afrodescendiente con la ley 70 de 1993 fue reconocida con derechos diferenciales frente a la conformación de sus autoridades etnopolíticas y el establecimiento de titulaciones colectivas (Salcedo et al., 2013).

En contraste, el campesino mestizo ha sido marginado de cualquier tipo de reconocimiento político y de derechos lo cual lo ha dejado sin ningún tipo de protección frente a las prácticas de concentración de la tierra y despojo de la propiedad presentes en la estructura agraria del país a lo largo de su historia y que ha producido, entre muchos otros problemas estructurales, una relación asimétrica campo-ciudad a favor de las urbes y el desplazamiento forzado.

A la luz de lo anterior, se hace una reconstrucción de las circunstancias que llevaron a los sectores agrarios del país a desarrollar las manifestaciones con más repercusión en la historia reciente del país.

que se ajusta automáticamente para contrarrestar las fluctuaciones externas del precio internacional. <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=152>>

En una forma genérica, la insatisfacción es el motivo principal por el que nace cualquier movimiento social, en este sentido, es completamente normal que los habitantes del campo colombiano se encuentren poco satisfechos tras el abandono por más de cincuenta años por parte del Estado colombiano, lo que en efecto se refleja en las cifras de pobreza y desnutrición, las cuales se concentran en el sector rural. En Colombia las tensiones sociales se manifiestan en la profunda desigualdad campo-ciudad, la pobreza y pobreza extrema en las zonas rurales con 46,1% y 22,1% respectivamente frente a 30,3% y 7% de las zonas urbanas reflejan la amplia brecha social que existe en el país; es esta prevalencia de la pobreza en el campo la que hace que la desigualdad sea más prominente en las ciudades, lo cual se manifiesta en el índice de Gini con 0,56 para las urbes y 0,459 para el campo¹³.

Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) hecha en 2015, en las urbes 50 de cada 100 personas está en situación de inseguridad alimentaria, mientras que en las zonas rurales la relación es 64/100, y aunque el total nacional de los hogares en situación de inseguridad alimentaria disminuyó respecto a la medición hecha en 2005, un poco más de la mitad de los hogares en Colombia siguen teniendo dificultades para consumir los alimentos en cantidad y calidad suficiente para suplir sus necesidad de alimentación.

Como se ha venido mencionando en apartados anteriores, las dificultades que llevaron al levantamiento de la población rural son tanto coyunturales como de corte estructural, el paro nacional agropecuario de 2013 permitió evidenciar las difíciles condiciones de la agricultura en Colombia que en ese momento enfrentaba los resultados de dos grandes

¹³ Cálculos de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (Mesep) 2002-2010.

problemáticas, las transformaciones del capitalismo y las consecuencias del conflicto armado.

Así mismo, se hace necesario poner de relieve que los actores que espontáneamente se fueron sumando a la acción colectiva son de naturaleza tan diferente y sus reivindicaciones tan heterogéneas, que entre ellos se contaron a los camioneros, los estudiantes, el sector salud, y los ciudadanos de las urbes; sin embargo, para efectos de esta investigación se tuvieron en cuenta los actores y el contexto que originalmente suscitaron el movimiento social agrario.

Puede decirse también, que las causas de las movilizaciones que se presentaron en el año 2013 y que configuraron el PNA son tan diversas que sus márgenes van desde los precios de los insumos hasta la falta de reconocimiento político y de derechos de los campesinos; el gran número de situaciones que pusieron sobre la mesa los integrantes de las principales plataformas que representaban los movimientos hicieron evidente la precaria situación del campo colombiano por la ausencia de políticas pertinentes, la falta de inversión social y el abandono del Estado colombiano.

Así mismo, se hace evidente que en las últimas décadas es poco lo que ha cambiado la relación del Estado con la población rural en tanto que muchas de las condiciones que aquejan a los habitantes del campo en general y por las cuales se manifestaron en el 2013 son las mismas que se señalaban en las acciones colectivas sociales de hace dos décadas, siguiendo a Archila (2001) en los 80 se destacaron las movilizaciones en el campo y la ciudad en pos de mejoras en servicios públicos domiciliarios y sociales, de vías de acceso y transporte, de más crédito y asistencia técnica y, en general, de planes de desarrollo local y regional, así como respeto a las diferencias étnicas y de género, al mismo tiempo que denunciaban la violación de derechos humanos (Archila, 2001).

4.1.1 ¿Por qué se movilizaron los campesinos?

El primero de agosto de 2013 los sectores que conformaban el Movimiento Nacional Agrario de Colombia, entre los que se encontraban, “Dignidad Arroceros”, “Dignidad Cacaotera”, “Dignidad Papera”, “Dignidad Cafetera”, “Acopaneleros”, el “Movimiento por la Salvación del Agro de Córdoba y la Mojana”, y el “Movimiento Nacional por la Defensa de la Ganadería” presentaron un comunicado en el que aducían las razones por las cuales harían parte del PNA, la misiva señalaba:

“1) Que los acuerdos suscritos por los distintos sectores productivos con el gobierno, no se han cumplido; 2) Que, pese a los anuncios oficiales y a los compromisos adquiridos, todavía no se concreta el pago de subsidios al momento de la venta de los productos. Igualmente, persisten procesos jurídicos y deudas insolubles y continúan sin fórmula de arreglo las obligaciones contraídas con la banca privada; 3) Tampoco el gobierno ha reunido las mesas que había prometido con relación al precio de los fertilizantes, agroinsumos, combustibles e importaciones. Tampoco se conocen disposiciones oficiales al respecto que disminuyan las secuelas que estos factores causan al agro nacional; 4) Que con el ingreso del TLC con la Unión Europea, que se suma a otros como el de Estados Unidos, Mercosur y la Alianza Pacífico, se da un golpe de gracia definitivo a las actividades agropecuarias con lo cual cobra mayor importancia atender sin dilaciones ni trabas los apoyos convenidos; 5) Así mismo, rechazamos el decreto que pone en subasta las centrales de abastos y otras entidades del sector; 6) En consecuencia, ratificamos la decisión de realizar una Movilización Nacional Agropecuaria a partir del día 19 de agosto de 2013. Lo anterior no implica cerrar las conversaciones con el gobierno antes de esa fecha”¹⁴

¹⁴ Texto completo en <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/103-nacionales/4737-el-19-de-agosto-todos-a-la-movilizacion-nacional-cafetera-y-agropecuaria>

En este comunicado se resumen las cuestiones más coyunturales, salvo lo concerniente a los tratados de libre comercio, además de recoger los acuerdos incumplidos en el paro cafetero que tuvo lugar meses antes del PNA, esto podría explicarse teniendo en cuenta que el MDAN se centró en el tema de la producción nacional sin tener en cuenta el problema global de las tierras.

En otro lado de esa orilla, la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA) el 8 de agosto de 2013 manifestaba las enormes dificultades que padecen los campesinos frente a las leyes y normas en materia de producción agropecuaria, minera, energética, vivienda y servicios públicos que “va en contra de los intereses del pueblo y favorecen los intereses del capital nacional e internacional”, reclamando por el sistemático desconocimiento de las realidades territoriales por parte del Estado¹⁵.

Por otra parte, Arias y Preciado (2015) señalan como causas de las movilizaciones, entre otros factores, la segregación del campesino de los derechos constitucionales y su no reconocimiento como sujeto social, la implementación de la política de erradicación de cultivos ilícitos sin acciones complementarias para los productores de coca de las regiones quienes al depender únicamente de esta forma de vida quedaban en una situación de total desprotección y aumentando los índices de pobreza, además de las acusaciones que los vinculaban como aliados de la guerrilla exponiendo su integridad por esta situación.

Para entender un poco las repercusiones que tuvo esta política en el campo colombiano, particularmente en las zonas tradicionalmente cocaleras y que desarrollan su economía alrededor de su cultivo, es necesario mencionar que las familias de estas zonas del país son más pobres, están más aisladas y tienen menor acceso a bienes y servicios públicos que el promedio de todos los municipios rurales. Una encuesta realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) junto con la Fundación Ideas para

¹⁵ Texto completo disponible en <https://cut.org.co/pliego-nacional-de-peticiones-agropecuarias-y-populares/>

la Paz, en 29 municipios del país con alta presencia de cultivos ilícitos encontró que el 36% de sus habitantes no sabe leer ni escribir, el 68% de los niños, niñas y jóvenes que están en edad de estudiar no va a la escuela, el 97% no tiene acceso a los servicios de salud, el 92% de la población entre 6 y 9 años trabaja en el campo, además los datos de empleabilidad señalan que el 97,5% ejerce su oficio en la informalidad, entre otros datos que exponen la vulnerabilidad de los habitantes de estas zonas¹⁶.

En palabras de María Cristina Ramírez¹⁷, el levantamiento de los cocaleros del Catatumbo se dio en contra de la fumigación y la erradicación, pero fue un poco más allá, el movimiento planteó que el problema es agrario y que se necesitan alternativas para los campesinos entre quienes se consolidó la economía de la Coca, por eso una de las banderas de sus manifestaciones era la constitución de una Zona de Reserva Campesina. El mismo presidente Juan Manuel Santos reconoció en una entrevista¹⁸ para el diario El Espectador las falencias de la política de erradicación de cultivos en el sentido de no haber coordinado la erradicación con planes de desarrollo alternativo.

4.1.2 Los Tratados de Libre Comercio como detonante de las protestas

Factores como los costos excesivos de producción, bajos precios de venta, ausencia de subsidios y créditos para el campo, así como las precarias condiciones de trabajo son producto de la ausencia de políticas públicas efectivas para combatir la baja productividad del sector agropecuario del país, este cóctel de condiciones hizo que la crisis del sector se tornara insostenible, a lo que vendría a sumarse las repercusiones de las medidas tomadas por cuenta de la firma de los TLC sin las acciones de contingencia necesarias para hacer

¹⁶ <https://semanarural.com/web/articulo/asi-son-las-familias-que-viven-en-las-zonas-cocaleras/598>

¹⁷ Doctora en antropología de la Universidad de Harvard, escritora e investigadora honoraria del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

¹⁸ <https://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-433312-santos-admite-fallas-politica-de-erradicacion-de-los-cultivos-il>

frente a los retos que planteaba la apertura comercial y que a todas luces dejaban en desventaja al productor colombiano.

Por otro lado, deben considerarse también elementos como la resolución 970 de 2010 expedida por el ICA que, en síntesis, obligaba a los agricultores a usar semillas certificadas y dictaba las disposiciones para la producción de semillas en el país, estas disposiciones se derivaban de los tratados de libre comercio firmados, los efectos de dicha medida se mostraban en el documental “9.70” que se dio a conocer a principios agosto. Respecto a la resolución, los aspectos que más preocupación generaron en los productores agropecuarios fueron los desarrollados en los artículos 4 y 15 en los que se reconocían, por un lado, sólo dos sistemas para la producción y comercialización de semillas con supervisión del ICA y, por otro lado, se reglamentaba la reserva de la cosecha con normas que eran casi imposibles de cumplir para los agricultores lo que los obligaba a abandonar sus prácticas tradicionales de producción.

Dentro de los efectos de la entrada en vigor de los TLC se identifican, como factores comunes a todos los sectores, una merma en los ingresos por la caída de los precios, en algunas ramas como consecuencia adelantada de las importaciones baratas; el alza de los costos de insumos y el entrampamiento en créditos impagables. Vale destacar que, si bien están incorporados tanto géneros tropicales como transitorios, el efecto del TLC sobre varios de ellos se agrega a males estructurales que padece el agro nacional por muchas décadas. El TLC ha sido un factor detonante (Suárez, 2015).

Con un año de implementación del TLC con Estados Unidos la balanza comercial de Colombia se vio sustancialmente afectada. En este sentido, Fernando Barbieri manifiesta que si bien desde la década de los 90 se empezaron a reducir progresivamente las barreras arancelarias, fue desde la firma del TLC con Estados Unidos que se eliminaron, en algunos casos gradualmente, diversos instrumentos de protección con los que contaba el país, como aranceles variables para productos importantes (cereales, oleaginosas, lácteos, carne de pollo, cerdo y azúcar), aranceles elevados para bienes sensibles (arroz,

fríjol y carne bovina), cuotas de importación y apoyos directos a la producción entre otros. También se suprimieron importantes medidas de protección como el Sistema Andino de Franjas de Precios y el Mecanismo Público de Administración de Contingentes que garantizaba la compra de las cosechas nacionales¹⁹.

Este panorama permite visibilizar los grandes esfuerzos que hacen los campesinos del país por seguir sobreviviendo de la agricultura con todas las condiciones en contra, incluyendo las regresivas políticas sociales que no satisfacen ninguna de las demandas sociales de los habitantes de las zonas rurales. Además, teniendo en cuenta que la producción nacional pierde cada vez más terreno frente a las importaciones, según Darío Fajardo²⁰, el 50% de la dieta es en realidad extranjera, la soberanía y autonomía alimentaria del país van siendo gravemente socavadas.

Por otro lado, Salcedo (2013), sintetiza las causas estructurales de la acción colectiva del PNA en tres factores principales: i) los tratados de libre comercio y sus efectos sobre la economía campesina considerando la asimetría entre las oportunidades y ventajas que tendrían países como Estados Unidos sobre Colombia con el agravante de la desatención estatal frente a esta situación, ii) la ausencia de políticas públicas que aporten soluciones a los problemas estructurales del sector rural tendientes a mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales y iii) las propuestas y exigencias de los campesinos de ser reconocidos como sujetos políticos y sujetos de derechos.

Respecto a este último factor, siguiendo a Mónica Velasco (2014), se abordaban por lo menos cuatro puntos: el acceso a la propiedad de la tierra, el reconocimiento a la

¹⁹ El sector campesino, claro perdedor tras el primer año del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Fernando Barberi. 2013.

²⁰ Economista colombiano experto en temas agrarios.

territorialidad campesina, la participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera y la inversión social en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías para la población rural y urbana (Velasco, 2014).

Otro de los temas de más resonancia en las manifestaciones agrarias, particularmente desde las dignidades, y que hizo parte de las negociaciones con el gobierno fue el de los precios de los insumos agropecuarios. Los sujetos rurales expresaron su inconformismo por los altos precios de estos, lo que repercute directamente en los costos de producción afectando la rentabilidad de las producciones. Así lo manifestaron en la encuesta de opinión empresarial agropecuaria (Eoea) de ese año, realizada por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), en donde el 26% de los entrevistados consideraba que los costos de producción era su mayor problema refiriendo que en gran parte era por los costos de los insumos²¹.

En este mismo sentido, el vocero de la Dignidad Cafetera, Víctor Correa, expresaba que los altos precios tienen que ver con que “el mercado de agroinsumos es un oligopolio y los beneficios arancelarios muchas veces se quedan en la intermediación de las empresas y no llega a los productores”²². Y es que pese a que en el 2012 el gobierno expidiera el decreto 1703 que reglamentaba la reducción a cero de los aranceles para agroquímicos que no se producían en el país con el fin de aliviar la carga de los productores estos seguían manifestando que los precios no bajaban, la misma preocupación emitía el presidente de la SAC, quién el día 8 de agosto de 2013 declaraba para el diario el El Espectador “el precio de todos los insumos se encuentra desbordado en este momento. Muestra de ello es lo que se ve en el mercado de los fertilizantes, matamalezas y

²¹ Precios de insumos, “el dolor de cabeza” de los productores. La República.

²² Los datos de importación demuestran que a pesar de que para el año 2013 un centenar de empresas importaron los insumos básicos de los fertilizantes, entre las firmas Monómeros Venezolanos, Ecofértil, Abocol S.A., Preciagro, Yara y Nutrición de plantas se concentró casi el 92% de la oferta nacional, siendo Monómeros Colombo-venezolanos la de mayor representación que junto con su filial Ecofértil concentran el 37% de la oferta.

concentrados”. Es así como este se convirtió en una queja común de los campesinos y un tema central para la acción colectiva del PNA²³.

Además, el difícil acceso a crédito y financiamiento para el desarrollo de la producción agrícola es reivindicado en las manifestaciones donde los campesinos sostienen que se han tornado impagables los préstamos que han podido alcanzar lo que en la mayoría de los casos termina en el embargo de las tierras y las propiedades, además de las exigencias y condiciones a los que se ven sometidos para poder lograr alguno de estos servicios.

En Colombia, naturalmente, la problemática agraria también es permeada por factores internos e internacionales, entre ellos: los flujos y estructuras comerciales de carácter internacional, la configuración histórica de la propiedad de la tierra, la apuesta del Gobierno colombiano por el desarrollo con base en la expansión minera y agroindustrial y, desde 2012, el proceso de diálogo entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, donde el tema del desarrollo agrario es central en la agenda de negociación (Coscione & García, 2014).

En efecto, las conversaciones en la Habana con las FARC empezaban en ese momento a marcar el rumbo del país y la gobernabilidad de la administración de Santos en su segundo periodo, particularmente en materia de políticas públicas para el campo. En este sentido, los campesinos no se sintieron representados en las mesas de negociación, habida cuenta de la reafirmación del Estado colombiano en su posición respecto al reconocimiento del campesino mestizo como sujeto de derechos y político. De ahí que se aprovechara la coyuntura del paro para alzar una voz de protesta frente a la discriminación del gobierno hacia el campesinado y la negación de espacios políticos y de decisión, pese a su carácter de directo afectado del conflicto armado del país y del cual se estaba estableciendo una salida negociada.

²³ Insumos muy caros. El Espectador.

Respecto a lo anterior, la preocupación de los campesinos iba más hacia el hecho de que la guerrilla, que ha sido victimaria de los campesinos en numerosas ocasiones, negociara directamente el cambio que se pretendía establecer en el punto uno del acuerdo que en principio se denominaba *Política de desarrollo agrario integral*, lo que a todas luces le otorgaba injerencia sobre su porvenir marginalizándolos a ellos de las discusiones de su propio futuro social, económico y político.

Finalmente, todos los factores mencionados se derivan de la aguda crisis que vive el sector agrario del país consecuencia de las políticas superficiales que se han implementado por parte de todos los gobiernos de la historia reciente de nuestra nación y que no han sabido capitalizar las enormes ventajas comparativas que tenemos frente a otros países de la región e incluso del mundo. Además, un factor común es el incumplimiento de las administraciones a los acuerdos pactados en manifestaciones anteriores. En este sentido, y sintetizando los motivos expuestos en este capítulo, la causa principal del levantamiento de los sujetos rurales es la ausencia de una política agraria que integre al campesino como parte del modelo económico del país desde de sus propias alternativas productivas y que a la vez plantee la resolución del problema estructural de la tenencia de la tierra del cual se derivan las desigualdades que padece el campo colombiano.

4.2 Identificar las principales demandas que plantearon las organizaciones sociales que lideraron el Paro Nacional Agrario de 2013

Este capítulo está encaminado a determinar las peticiones que se lograron escalar desde las plataformas más importantes que lideraron las manifestaciones y las cuales estuvieron en el centro de la discusión en el PNA, esta descripción detallada de las demandas sociales, económicas y políticas de los movimientos agrarios sirvió de fundamento para realizar el análisis a las políticas agrarias que se derivaron de este momento importante de las luchas agrarias del país.

4.2.1 Los protagonistas

Como se mencionó en apartados anteriores, el PNA empezó con sus fuerzas divididas. La diversidad de actores que confluyeron en este espacio refleja la heterogeneidad de los

sujetos rurales en cuanto a formas de producción y organización, así como las perspectivas ideológicas y políticas que los relacionan; como consecuencia de esta misma variedad finalmente se destacaron tres articulaciones con posiciones distintas.

En definitiva, las tres organizaciones que presentaron pliegos de peticiones en la convocatoria del paro fueron el Coordinador Nacional Agrario de Colombia (CNA), el Movimiento de la Dignidad Agropecuaria Nacional (MDAN) y la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA); los procesos organizativos de estas plataformas contribuyeron en gran medida a lograr la magnitud y trascendencia que alcanzaron las manifestaciones, haciendo uso de las oportunidades políticas y conectando diferentes actores sociales y políticos a su lucha.

Las Dignidades

El **Movimiento de la Dignidad Agropecuaria Nacional** tiene sus orígenes en las movilizaciones que se dieron como respuesta a las políticas agrarias de la administración de César Gaviria. A este proceso organizativo se han unido los medianos propietarios, cafeteros, los productores de papa, cebolla, panela, arroz y un sector de medianos mineros con aspiraciones comunes en cuanto a sus luchas. Dentro de sus reivindicaciones está la disputa contra la firma de los tratados de libre comercio y los reparos a las políticas neoliberales implementadas por los últimos gobiernos.

En este sentido, sus reclamaciones tenían en el centro de la discusión factores mucho más relacionados con la producción y dejaban de lado otros temas estructurales como el de la tierra y las políticas de desarrollo rural, debido a que está constituido esencialmente por campesinos y productores agrarios con mejores condiciones económicas, de acceso a la tierra e infraestructura pero que se han visto afectados por la apertura económica, por lo que sus relaciones están determinadas por los alimentos y mercancías que producen; de esta misma manera construyeron su pliego de peticiones, es decir, según su producción agrícola.

A este respecto, siguiendo a Arias y Preciado (2015), las dignidades campesinas y agrarias no esperaban un cambio sustancial en la propiedad y explotación de la tierra sino medidas que les permitieran participar en el concurso económico del país, para los autores las dignidades se configuraban en una pluralidad de voces que no lograban armonizar las demandas lo que deja entrever la razón por la que el gobierno comenzó las negociaciones con esta agrupación de actores.

El Coordinador Nacional Agrario de Colombia

El CNA quien en el PNA se proclamó vocero de los pueblos, surgió en el ámbito del Foro Nacional Agrario que tuvo lugar en febrero de 1997 y donde se generaron masivas movilizaciones sectoriales y regionales como respuesta a la crisis alimentaria que impactó negativamente a los pequeños y medianos productores de café, algodón, papa, arroz y demás cultivos de pancoger.

Hacen parte de este movimiento, -en el que se desarrollan procesos de coordinación colectiva, consulta, discusión, y planteamiento de iniciativas agrarias apropiadas para el campo colombiano que atiendan la realidad social y económica-, campesinos pobres, medianos y pequeños productores agropecuarios, indígenas y afrocolombianos, campesinos sin tierra, obreros y jornaleros que se desempeñan en el sector rural, la pesca, la agrominería, el trabajo asociativo y cooperativo²⁴.

De los integrantes de esta agrupación de sujetos rurales un número representativo tiene la propiedad formalizada y han hecho parte de procesos de movilización durante dos décadas en las cuales se han firmado acuerdos y compromisos con el gobierno, de los que una gran parte ha sido incumplida; la mayoría depende de su propia producción, es decir,

²⁴ <https://www.cna-colombia.org/quienes-somos/>

es destinada al autoconsumo con dificultades para generar excedentes y su dinámica está basada en el trabajo y la colaboración familiar, por lo que su vinculación con los mercados regionales y nacionales no es algo realizable a corto plazo (Salcedo, 2013). Sus pedidos giraron en torno a la lucha agraria y a la búsqueda del cumplimiento de los acuerdos desatendidos de pactos anteriores con el gobierno.

El CNA hace parte de los cimientos del *Congreso de los Pueblos*, una plataforma de movimientos sociales análoga a la Marcha Patriótica que configuró sus inicios en la Minga de Resistencia Social de 2008. La plataforma se define como “un proceso de articulación que junta diferentes dinámicas de pueblos, sectores y regiones en torno a la transformación del panorama nacional”, su objetivo principal es lograr un “mandato de mandatos” aunando las propuestas y posturas de cada una de las organizaciones que se sumen a esta iniciativa y se constituya en una apuesta programática para un mejor vivir²⁵.

La Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo

La MIA es un proceso organizativo impulsado principalmente por Marcha Patriótica, alrededor de esta plataforma se encuentran movimientos sociales y políticos, además de los agrarios, cuya bandera principal estaba representada en la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado.

La Mesa Nacional de Interlocución nació en el año 2009 en el proceso de construcción de la iniciativa de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo con el fin de entablar conversaciones con el gobierno, también operó en las protestas que se dieron entre los meses de junio y julio de 2013 y fue retomada en el PNA de los meses de septiembre y octubre tanto en los escenarios regionales como nacionales. Se destacan dentro de sus integrantes, por un lado, la Federación Nacional Sindical Agropecuaria (Fensuagro), cuyo

²⁵ <http://www.congresodelospueblos.org/nuestrahistoria/>

objeto es propiciar espacios locales y regionales para el posicionamiento de procesos organizativos de campesinos, agrupa pequeños propietarios colonos, campesinos que ejercen usufructo de la tierra sin propiedad formalizada y jornaleros sin tierra; por otro lado, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc) que reivindica el cumplimiento de la Ley 160²⁶ en lo que respecta a la constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como una alternativa para el ordenamiento territorial con autonomía campesina en los ámbitos social, económico, territorial, cultural y político (Salcedo, 2013).

ANZORC²⁷ define las Zonas de Reserva Campesina como un territorio autónomo delimitado y protegido para el campesinado, el cual tiene su esencia en el reconocimiento estatal a las luchas agrarias. Considera la Ley 160 y sus disposiciones sobre las ZRC como la única figura jurídica que reconoce al campesinado y su derecho a la tierra y una herramienta para combatir el latifundio, así como una apuesta por la soberanía y autonomía alimentaria, una alternativa real de sustitución de cultivos ilícitos de coca y un camino hacia la construcción de modelos de vida en equilibrio con la naturaleza²⁸.

Siguiendo a Salcedo (2013), la población que hace parte de este movimiento está representada principalmente por campesinos colonos con precarias condiciones de vida y poco o nulo acceso a tierras y con una incipiente vinculación al mercado.

Otros actores

En efecto, las tres plataformas nombradas anteriormente fueron las encargadas de dar el mayor impulso a la movilización, sin embargo, otras redes de relaciones y formas

²⁶ Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

²⁷ La Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina congrega 68 organizaciones agrarias y su objeto es contribuir al fortalecimiento de las ZRC existentes y la constitución de nuevas, además de la generación de alianzas estratégicas para el reconocimiento de esta figura.

²⁸ Cartilla pedagógica de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia. ANZORC.

asociativas formales e informales presentes tanto en zonas rurales o urbanas fueron de gran importancia para la expansión y apropiación del PNA en la mayoría del territorio nacional; para Cruz Rodríguez (2016) esto explica el hecho de que en departamentos como Boyacá y Nariño tradicionalmente concebidos como “conservadores” hubo una amplia participación del campesinado en las protestas.

Este fenómeno se puede entender desde la estrecha relación y dependencia de la economía de estas regiones con la actividad agropecuaria, por lo que las comunidades cuyas redes son definidas por relaciones de vecindad, familiar y de compadrazgo se vieron vinculadas a la acción colectiva, pero sin el carácter de movimiento social. A este respecto, Salcedo (2013) señala que la mayoría de los campesinos y productores agrarios no están articulados a una organización y la importancia de mencionar este aspecto radica en que si bien las plataformas que lideraron el paro fueron quienes instaron a los campesinos a salir a las calles y movilizarse, la mayoría de los campesinos que bloquearon carreteras y llenaron plazas son aquellos que no están organizados, pero aprovechan la ocasión para expresar su descontento.

Conviene subrayar el importante papel de las redes sociales, mediante las cuales se logró que la protesta se extendiera hacia las ciudades propiciando los cacerolazos que se llevaron a cabo en respuesta a la deslegitimación de la lucha agraria y los campesinos por parte del Estado en cabeza del presidente Santos quien con medidas como el uso de la represión y la criminalización de la protesta social pretendía diezmar la protesta. Estos hechos sumados a las denuncias del uso de la fuerza desmedida contra los manifestantes que se dio a conocer a través de los muchos videos que circularon en Twitter y Facebook despertaron la solidaridad de muchos sectores de las urbes.

En este sentido, se demuestra el poder y el valor estratégico que puede tener un medio masivo de comunicación como es internet, siendo un escenario para presentar información alternativa a la que presentan los medios tradicionales otorgándole a las personas la posibilidad de formar sus propias perspectivas a través de diferentes puntos de vista.

4.2.2 Los Pliegos

Partiendo del hecho de la presentación de tres diferentes pliegos de peticiones, se puede deducir que no se tuvo un marco de acción colectiva²⁹ unificado, este estuvo influenciado en cada uno de los movimientos por los actores que representaban, y la situación actual de la producción para cada uno de ellos, sin embargo, lo que se suscribió en los tres petitorios da cuenta de la complejidad de los motivos que suscitaron el levantamiento del campesinado y la razón de ser de la protesta social.

Los tres escritos tienen como punto en común la identidad compartida de “campesinos” y presentan como principal antagonista al gobierno, considerando que se han incumplido sistemáticamente los acuerdos pactados con las comunidades, y subrayando el no reconocimiento del campesino como sujeto político así como la adopción de políticas agrarias que han beneficiado a las grandes agroindustrias en detrimento de las pequeñas y medianas producciones, pero también presentan diferencias considerables respecto a los problemas que plantean resolver (Cruz Rodríguez, 2016).

Las demandas de las Dignidades estaban orientadas hacia la protección de la producción nacional con puntos como la reducción de los precios de los insumos, el cumplimiento de acuerdos anteriores, el contrabando y la extensión del subsidio cafetero, además plantearon la formulación de una política basada en el desarrollo sostenible y competitivo; mientras que el CNA hace énfasis en las reivindicaciones de los pueblos campesinos, indígenas y afro respecto al reconocimiento de autonomía y territorio para la construcción de vida digna y comparte algunas intenciones con la MIA cuyas peticiones configuraron una agenda más amplia con la demanda de soluciones estructurales como una política agraria y medidas para el problema de la propiedad de la tierra además incluían dentro de sus solicitudes la reivindicación de las Zonas de Reserva Campesina y los derechos políticos y de autonomía para los campesinos (Cruz Rodríguez, 2016).

²⁹ W. Gamson define el marco de acción colectiva como los esquemas interpretativos de la realidad que inspiran y legitiman las actividades y campañas de un movimiento social. El mismo autor define los marcos como formas de comprender el entorno de problemáticas que implican la necesidad y el deseo de actuar, como resultado de la negociación de significados y sentimientos preexistentes en una población dada, los cuales se gestan en el interior de las organizaciones o movimientos (Delgado, 2007). Por su parte Tarrow (1997) los define como significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva.

Por otra parte, Dorado (2013) pone de relieve la importancia de la influencia de las ideologías políticas analizando la variedad de estas peticiones a la luz de la influencia de los sectores políticos que predominan en cada región. Señala, por ejemplo, que en el desarrollo de la organización de las dignidades se expresa la táctica “alianza con la burguesía nacional” lo que se ve reflejado en la ausencia del tema de la tierra en su pliego de peticiones esto a su vez contribuyó en la falta de coordinación con los otros dos grupos de actores.

A continuación, se describen los tres pliegos de peticiones sobre los que se centraron las negociaciones con el gobierno y que definieron los temas a los que se plantearían soluciones por parte del Estado. Se referencian en orden cronológico, según fueron haciéndose públicos los documentos y se hace un análisis de los puntos más relevantes.

Las exigencias del CNA

El CNA fue el primero en presentar su pliego el día 30 de julio, 20 días antes de la fecha pactada para el inicio del paro agrario. Su comunicado empieza haciendo énfasis en la importancia de la actividad de los sujetos rurales y su misma pluralidad al reconocerse como campesinos, indígenas y afrocolombianos y continúa haciendo una reseña de lo que para ellos significa la política agraria implementada hasta el momento. Finalmente hace un llamado a todos los grupos sociales del país para que se adhieran al PNA para continuar con la enumeración de las exigencias que presentan al gobierno nacional³⁰:

Exigencias del paro del 19 de agosto:

- 1. Cumplimientos a los acuerdos firmados anteriormente.*
- 2. Solución política al conflicto social y armado que vive el país en la búsqueda de la paz con justicia social.*
- 3. El reconocimiento del campesinado como sujeto social y político.*
- 4. La permanencia en los territorios con autonomía y autodeterminación.*
- 5. Contra la gran minería trasnacional y la protección a la pequeña minería, la minería ancestral, y la minería tradicional.*
- 6. Contra los TLC y en defensa de la economía campesina, y la soberanía y autonomía alimentaria; rechazando la importación de alimentos.*

³⁰ Véase: <http://www.congresodelospueblos.org/el-cna-convoca-al-paro-nacional-agrario-del-19-de-agosto/>

7. *Contra las fumigaciones a nuestros territorios y a nuestros cultivos de pan coger.*
8. *Exigiendo Subsidios para los insumos agropecuarios.*
9. *Condonación a la deuda de los pequeños productores.*
10. *Respeto y garantías a la lucha agraria.*

El pliego recoge en 10 ítems lo que para el CNA representaba no solo las exigencias de los productores agropecuarios, sino que, como se mencionó anteriormente incluía a los pequeños mineros por lo que se menciona la protección de la minería artesanal y tradicional. Es de resaltar también la petición de la salida negociada al conflicto armado, esta organización fue la única que puso sobre la mesa el tema, aun cuando todos los autores lo presentan como una de las causas estructurales de la situación rural del país y que afecta directamente a los campesinos.

Respecto al contenido del oficio, si bien se presentan 10 peticiones que en principio incorporan las exigencias del movimiento, no desarrollan en detalle propuestas sino que más bien exponen las problemáticas que exigen al gobierno sean solucionadas, caso contrario, como se verá líneas abajo, al de la MIA que presenta los puntos principales de su decisión de levantarse en manifestaciones pero también desarrolla en cada uno de los puntos lo que para ellos serían las medidas a tomar por el gobierno para ofrecer una respuesta efectiva a los problemas que los aquejan.

¿Qué demandaron las Dignidades?

El primero de agosto la MDAN hace público un comunicado firmado por las dignidades con el anuncio de su decisión de hacer parte del Paro Nacional Agrario, el mensaje empieza haciendo énfasis en el incumplimiento del gobierno sobre lo pactado en el paro cafetero de ese año. En este sentido, más que exigencias enunciaron los puntos orientadores para las negociaciones con el gobierno y sobre los que exigían atención.

Comunicado Mesa Nacional de Unidad Agropecuaria³¹

³¹ Véase: <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/103-nacionales/4737-el-19-de-agosto-todos-a-la-movilizacion-nacional-cafetera-y-agropecuaria>

- 1. Que los acuerdos suscritos por los distintos sectores productivos con el gobierno, no se han cumplido.*
- 2. Que, pese a los anuncios oficiales y a los compromisos adquiridos, todavía no se concreta el pago de subsidios al momento de la venta de los productos. Igualmente, persisten procesos jurídicos y deudas insolubles y continúan sin fórmula de arreglo las obligaciones contraídas con la banca privada.*
- 3. Tampoco el gobierno ha reunido las mesas que había prometido con relación al precio de los fertilizantes, agroinsumos, combustibles e importaciones. Tampoco se conocen disposiciones oficiales al respecto que disminuyan las secuelas que estos factores causan al agro nacional.*
- 4. Que, con el ingreso del TLC con la Unión Europea, que se suma a otros como el de Estados Unidos, Mercosur y la Alianza Pacífico, se da un golpe de gracia definitivo a las actividades agropecuarias con lo cual cobra mayor importancia atender sin dilaciones ni trabas los apoyos convenidos.*
- 5. Así mismo, rechazamos el decreto que pone en subasta las centrales de abastos y otras entidades del sector.*
- 6. En consecuencia, ratificamos la decisión de realizar una Movilización Nacional Agropecuaria a partir del día 19 de agosto de 2013. Lo anterior no implica cerrar las conversaciones con el gobierno antes de esa fecha.*

Como se mencionó anteriormente, las dignidades orientaron sus exigencias hacia la protección de la producción interna afectada por las importaciones, el precio de los fertilizantes, que se tornaría más adelante como uno de los puntos álgidos de las negociaciones, y como un lugar común en las reclamaciones de las tres organizaciones estaba el cumplimiento de compromisos adquiridos anteriormente con el gobierno. Al igual que CNA las dignidades presentan un pliego resumido sin la estructuración que hizo la MIA en sus peticiones.

El pliego más extenso

Por otra parte, la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo se tomó un poco más de tiempo que las otras dos organizaciones para la presentación de sus demandas, su pliego se hizo público el día 8 de agosto. Este pliego es el más completo de los tres que se presentaron en el PNA y sin duda el que aborda los temas más estructurales y complejos sin dejar de lado los coyunturales, y aborda las problemáticas complejas que afectan a los campesinos más pobres referentes a la tierra y el territorio.

La presentación del pliego de peticiones empieza con un resumen de la situación de la ruralidad colombiana, señalando, lo que para ellos es la marginalización de los campesinos, en el ámbito económico y político, según ellos, con persecución y criminalización. También subrayan que lo que exigen es la atención del gobierno a la deuda histórica que tiene con el campo colombiano a través de la efectiva implementación de políticas públicas que favorezcan la situación social y que se garanticen sus derechos humanos, y al igual que los otros dos procesos organizativos exigen el cumplimiento de los acuerdos previamente concertados.

El pliego consta de seis exigencias principales de las cuales se desprenden puntos más específicos con demandas puntuales de carácter económico, social y político, con este pliego se invitaba a todos los sectores a considerar cada una de las propuestas y unirse en una sola lucha para exigir el cumplimiento de lo siguiente:

1. EXIGIMOS IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS Y ACCIONES FRENTE A LA CRISIS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.

1.1. Exigimos que el Estado fije precios de sustentación para la producción campesina, de manera independiente al comportamiento de los precios internacionales, los cuales garanticen una remuneración efectiva a los productores, así como precios accesibles para los consumidores. Para tal fin, se deberá implementar un fondo nacional de compensación que cubra las diferencias existentes entre los costos de producción y el precio de venta de los productos, acompañado de la garantía de compra de cosechas por parte del Estado para pequeños y medianos productores agropecuarios.

1.2. Reducción de los precios de los combustibles y peajes, concertando nuevas tarifas con transportadores y productores agropecuarios.

1.3. Reducción de los precios de fertilizantes, insecticidas, abonos y demás insumos agropecuarios.

1.4. Exigimos la modificación de la política antidroga y solicitamos acordar una política de sustitución gradual y concertada de cultivos de coca, marihuana y amapola, así como el fin de las fumigaciones y de la erradicación manual.

1.5. Derogatoria de la normatividad que afecta la producción, transformación y comercialización agropecuaria de pequeños y medianos productores, incluyendo lo relativo al manejo de semillas ancestrales y tradicionales y los encadenamientos productivos para el sector. Concertación de legislación para la promoción de la producción agropecuaria de pequeña y mediana escala y garantías efectivas para el acceso a los mercados.

1.6. Frenar las importaciones de alimentos y productos agropecuarios, particularmente de café, cacao, arroz, papa, leche y productos lácteos. Suspensión y revisión de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, China y demás países.

1.7. Condonación total de las deudas adquiridas por pequeños y medianos productores agropecuarios con el sistema financiero. Definición de una política de créditos blandos para pequeños y medianos productores a través de la banca pública.

1.8. Adopción de seguros de cosechas frente a problemas derivados de condiciones climáticas y/o fitosanitarias, para la pequeña y mediana producción agropecuaria que sean otorgados directamente por el Estado, sin intermediación del sector privado del sistema financiero.

2. EXIGIMOS ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.

2.1 Exigimos la adjudicación y dotación de tierras a los campesinos, indígenas y afrocolombianos, que carecen de ella, la poseen de manera insuficiente o están en posesión de baldíos que no han sido adjudicados, para lo cual debe ordenarse al INCODER: La compra directa de tierras en cantidad suficiente y de buena calidad, y La titulación inmediata de las tierras baldías que ocupan los campesinos, que cumplen los requisitos para ser adjudicatarios.

2.2 La compra directa de tierras por el INCODER para ser tituladas de manera colectiva a las comunidades afrodescendientes e indígenas.

2.3 Detener la política de extranjerización de tierras; esclarecer las operaciones o transacciones que han permitido su extranjerización; revertir estas operaciones y que las tierras revertidas formen parte del fondo para la adjudicación y dotación de quienes no la tienen.

2.4 Iniciar, adelantar y culminar en el término máximo de un (1) año, los procedimientos de extinción administrativa de dominio de las tierras poseídas por campesinos, para luego adjudicarlas a éstos.

2.5 Detener la reformulación del tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y en todo caso no disminuir la extensión que actualmente está definida.

3. EXIGIMOS RECONOCIMIENTO A LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA.

3.1 La delimitación y constitución inmediata de las Zonas de Reserva Campesina en los territorios en los que ya se cumplieron todos los trámites para su constitución.

3.2 Iniciar y culminar los trámites de delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina en los territorios que las comunidades soliciten, en un término no mayor a un (1) año a partir de la solicitud.

3.3 La financiación y ejecución de los planes de desarrollo sostenible en las Zonas de Reserva Campesina constituidas y las que se constituyan.

4. EXIGIMOS LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS COMUNIDADES Y LOS MINEROS TRADICIONALES Y PEQUEÑOS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA MINERA.

4.1 Detener la concesión de títulos mineros y revertir las concesiones efectuadas, hasta tanto se defina concertadamente con las comunidades rurales la política minera del país, en la que se garantice el derecho prevalente de las comunidades étnicas a ser beneficiarias de las concesiones y se brinden garantías para la minería artesanal.

4.2 Reconocimiento y formalización de la minería artesanal, pequeña y mediana.

4.3 Definición concertada con los mineros artesanales pequeños y medianos y las comunidades de un nuevo Código de Minas. Redefinir los tiempos máximos para la explotación minera, los mecanismos de mitigación de los efectos de esta actividad, los métodos para su realización y la participación nacional y local de los réditos económicos.

4.4 Construcción de una nueva ley de regalías que redefina la participación nacional y local de los beneficios económicos de la actividad minera.

4.5 Realización de estudios de viabilidad para cada uno de los proyectos mineros en ejecución y en proyección, como base para la toma de definiciones frente a la realización o continuidad de dichos proyectos. Estos estudios deben tener por base los efectos ambientales y sociales que la ejecución de cada proyecto acarrearía, así como el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades.

4.6 Sujeción del desarrollo de actividades mineras a los Planes de Desarrollo Sostenibles de las ZRC, así como a Planes de Ordenamiento Territorial construidos participativamente y con atención a estudios sobre vocación del suelo.

4.7 Apertura de una discusión nacional sobre la propiedad del subsuelo.

5. EXIGIMOS SE ADOPTEN MEDIDAS Y SE CUMPLAN GARANTÍAS REALES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA POBLACIÓN RURAL.

5.1 Adopción por parte del Estado colombiano, de la convención de los derechos de los campesinos y las campesinas, aprobada en la reunión de la comisión de los Derechos Humanos de las ONU.

5.2 Participación efectiva y con carácter decisorio en los consejos y juntas directivas de las entidades del Estado que tienen que ver con la atención a la población rural.

5.3 Otorgar el derecho a la consulta previa, a las comunidades campesinas sobre proyectos y normativas que afecten su entorno, en lo social, en lo político, en lo ambiental, en lo económico y en lo cultural.

5.4 Participación amplia, efectiva y con carácter decisorio en las instancias de planeación del desarrollo rural.

6. EXIGIMOS INVERSIÓN SOCIAL EN LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN EDUCACIÓN, SALUD, VIVIENDA, SERVICIOS PÚBLICOS Y VÍAS.

6.1 Exigimos un plan progresivo para el acceso, cobertura integral de población rural al sistema de educación básica y media, superior y técnica.

6.2 Exigimos el nombramiento de planta docente.

6.3 Exigimos la derogatoria de la Ley 100 y de la Nueva Ley Estatutaria, así como la concertación con la sociedad de una nueva legislación en salud que garantice el derecho fundamental de forma integral y que contenga elementos diferenciales para el campo.

6.4 Exigimos partidas presupuestales para inversión social en infraestructura y dotación para educación, salud, producción, vías, red eléctrica, saneamiento básico, agua y alcantarillado.

6.5 Exigimos se detenga la privatización y se reviertan el manejo a los municipios de los servicios de saneamiento básico, agua y alcantarillado con un criterio social.

6.6 Exigimos la condonación de las deudas de los usuarios de servicios públicos y se levanten los embargos que se han efectuado por este motivo.

6.7 Devolución de las micro-centrales hidroeléctricas a las comunidades.

6.8 Exigimos una nueva tabla de tarifas justas de servicios públicos, que correspondan a los costos y no a la especulación.

6.9 Exigimos que los acueductos comunitarios sean manejados por las comunidades con criterio social y no empresarial.

6.10 Exigimos la destinación de recursos para el mejoramiento y construcción de vivienda urbana y rural.

Este pliego reúne y pormenoriza las reivindicaciones de todos los actores aglutinados en la movilización de agosto de 2013. La MIA se esforzó por presentar un documento más amplio que abarcara los problemas tanto coyunturales como estructurales con propuestas que respondan a cada una de las falencias relacionadas en el primer objetivo. Los ejes temáticos sobre los que se desarrollaron las exigencias de la MIA estuvieron alrededor de acciones para enfrentar la crisis del sector (importaciones, precios insumos y combustibles, fijación de precios para productos agrícolas, deudas con el sector financiero, aquí además se contempla la solución para los afectados por la política antidrogas), la propiedad de la tierra, el reconocimiento de la territorialidad campesina, la participación ciudadana en la formulación de la política minera, garantías para el ejercicio político de la población rural y la inversión social para toda la población. En este sentido, la plataforma reclamaba la visibilización del campesino y su importancia a la misma vez que postulaba la relación directa entre el desconocimiento de sus derechos y la situación del sector.

Los pliegos de peticiones no son sólo reclamaciones, sino que tienen un carácter político por lo que se pueden considerar un balance de los resultados de las de las políticas implementadas por los gobiernos de las últimas tres décadas y una crítica a las políticas rurales sustentada en la agudización de la crisis social del sector agropecuario colombiano.

Dentro de los aspectos coyunturales que se expresan el alto precio de los insumos se presentó como una problemática en los tres pliegos de peticiones como uno de los factores que más afectan a los productores agropecuarios. Tal como se señaló líneas atrás el precio de los insumos agropecuarios, como fertilizantes, abonos, insecticidas representan uno de los rubros más importante de los costos de producción de la actividad agropecuaria en Colombia.

Los pliegos del CNA y la MIA coinciden en dos temas de vieja data en la cuestión agraria colombiana, la exclusión y marginación del campesinado y el reconocimiento de la territorialidad de la comunidad rural, esta territorialidad manifestada en la autonomía y autodeterminación las cuales están íntimamente relacionadas con lo que se propone en la figura de ZRC y que incluye entre otras manifestaciones el derecho del acceso a la tierra.

A este respecto, el diagnóstico realizado por ILSA³² sobre la presencia y viabilidad del campesinado y sus asuntos en el escenario político señala que en la historia el campesino ha sido un actor social “absolutamente invisibilizado”, esto se evidencia en la ausencia de su reconocimiento como grupo social en las instituciones formales como la constitución, la ley, la jurisprudencia, el gobierno, es decir, el campesino es desconocido y estigmatizado por la Nación. En efecto, la constitución de 1991 no reconoce como sujeto de derechos al campesinado lo que lo deja desprotegido frente a situaciones donde se viola su derecho de igualdad ante la ley a esto se suma su no reconocimiento político y todo lo que ello conlleva respecto a participación en políticas públicas (ILSA, 2004).

Esta situación se constata en las cifras de violación de derechos humanos de campesinos. Según datos del banco de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP, 17.559 campesinos fueron víctimas de violación de derechos humanos e infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario entre 1988 y 2012, las cuales ocurrieron en el

³² Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.

transcurso de protestas organizadas por movimientos campesinos (CINEP, 2013), esta realidad hace evidente la estigmatización que existe sobre la protesta social y la falta de conciencia sobre las causas que busca reivindicar.

En esta misma línea, el informe especial del CINEP sobre las luchas sociales y derechos humanos del campesinado señala que el reconocimiento político del campesino requiere su reparación como víctimas de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos junto con una profundización democrática que les permita participar e incidir efectivamente en la formulación de políticas agrarias y de desarrollo rural que inciden directamente en sus formas de vida y bienestar (CINEP, 2013).

Por otro lado, la pelea por el derecho a la tierra ha estado en el centro de las luchas campesinas históricamente, donde la tierra cobra un sentido no solo de bien sino de vehículo para la realización de una vida digna en tanto que se reconoce como su principal medio de vida, en esta misma línea el Relator Especial del Derecho a la Alimentación ha recomendado consagrar el derecho a la tierra como un derecho humano basándose en la relación directa que hay entre el acceso a la tierra y una vida digna y la garantía del derecho a la alimentación (Informe del Relator especial para el derecho a la alimentación, 2002).

Otra de las demandas que es común en los tres pliegos es la revisión de los TLC, como ya se mencionó en acápite anteriores está en el centro de la discusión por las consecuencias que trajo su implementación para la producción nacional las cuales dejaron en desventaja a los productores nacionales que tuvieron que empezar a competir con los precios de los productos importados. Según datos del Banco Mundial el impacto de la agricultura el PIB se redujo en 65% de 1991 a 2013.

Con estas peticiones llegaron las organizaciones campesinas a la negociación con el gobierno nacional, aunque no todas fueron atendidas se sentó un precedente de las necesidades que urgen de una intervención del Estado.

4.2.3 La negociación

El gobierno, usando la estrategia de diezmar el impacto de la protesta, empezó las conversaciones de forma separada con los sectores convocantes como los cafeteros del Huila y los camioneros ofreciendo subsidios y ayudas financieras antes del inicio del paro, finalmente estos sectores desistieron de unirse a él.

Las manifestaciones se iniciaron el 19 de agosto como estaba previsto por las plataformas que convocaron, y aunque el balance del primer día fue de 22000 participantes en las manifestaciones y bloqueos en 24 departamentos, el gobierno seguía restándole importancia al paro aduciendo que no había sido de la magnitud que se esperaba (Coscione, 2014). Pese a la respuesta del gobierno de desacreditar el paro y no negociar, las manifestaciones seguían cobrando fuerza y para el 23 de agosto la MIA se pronunciaba así:

Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo -MIA-, tras realizar su reunión el viernes 23 de agosto de 2013 en la ciudad de Bogotá, da a conocer al conjunto de colombianos y colombianas, y a la comunidad internacional, los siguientes elementos:

1) Ratificamos nuestra disposición de establecer lo más rápido posible un escenario de dialogo con el gobierno nacional, que permita discutir nuestro pliego y encontrar una salida a la grave crisis que afronta el campo colombiano. Para dicho escenario que, a nuestro juicio, debe ser nacional, la MIA ha designado ya sus voceros, y ha construido una propuesta metodológica para desarrollar la discusión. Nos encontramos prestos y a la espera de la llamada del gobierno nacional.

2) Que el Paro Nacional Agrario y Popular se encuentra en un momento de crecimiento en toda la geografía de nuestro país. En el transcurso de estos cinco días de paro se ha logrado, no solamente que las comunidades manifestantes se mantengan, sino que a estas se le sumen cada día más sectores del agro y de las ciudades inconformes con el modelo neoliberal, la concentración de la tierra y el militarismo. A pesar del fallido intento del gobierno nacional de invisibilizar la crisis y el paro mismo, hoy más de trecientas mil personas, entre campesinos, indígenas, afrocolombianos, trabajadores, trasportadores, estudiantes, y colombianos y colombianas en general participan activamente en esta justa lucha.

3) La MIA Nacional desde lo más profundo de su espíritu humilde y popular expresa su enorme alegría y total solidaridad con los demás sectores y

organizaciones que han expresado su sumatoria y articulación con el Paro Nacional Agrario y Popular, entre ellas la Unión Sindical Obrera, La Central Unitaria de Trabajadores, y la Mesa Amplia Nacional Estudiantil que han llamado a convertir el 29 de agosto en un gran día de expresión de las luchas populares y de respaldo al Paro Nacional. Desde la MIA convocamos también para que todas las organizaciones acojan este importante llamado.

4) A pesar de las múltiples violaciones a los Derechos Humanos que se han presentado en todo el territorio nacional por parte de la fuerza pública, y que se evidencian en los ataques indiscriminados a las comunidades y manifestantes, ametrallamientos, detenciones arbitrarias, daños a bienes civiles, confinamientos, retenciones y empadronamientos; el pueblo colombiano sigue resistiendo. Hacemos un llamado al Estado colombiano para que cesen estas vulneraciones y respete el legítimo derecho a la protesta social.

5) La MIA NACIONAL hace un llamado a todas las organizaciones sociales, populares y políticas de otros países que comparten la justeza de nuestros planteamientos, y que rechazan la brutal y sistemática agresión que el gobierno de Juan Manuel Santos ha desarrollado contra el pueblo colombiano en el marco de este paro, para que expresen de las más diversas formas su solidaridad con esta histórica manifestación de lucha en nuestro país. Proponemos que el 29 de agosto sea una fecha emblemática en la que los vientos de rebeldía que hoy se respiran en Colombia sean por reflejo de solidaridad también las luchas de los más diversos pueblos y se sumen al clamor de la Colombia que resiste.

A la postre el presidente Santos cedió a negociar después de haber descalificado la movilización desde el anuncio hecho por parte de las organizaciones y de haber reprimido las marchas desde los primeros días. Su cambio de posición se dio, en parte, por la presión ejercida desde las urbes en respuesta a la actitud negacionista de los funcionarios de su administración y la de él mismo en particular con su afirmación de “el tal paro agrario no existe” y la agudización de los bloqueos y manifestaciones en las principales ciudades.

Sin embargo, su táctica de entablar negociaciones sólo por sectores seguía vigente por lo que se suscribieron acuerdos por sectores productivos como cafeteros, papicultores, lecheros, arroceros y cacaoteros. El 26 de agosto el presidente viajó a Tunja donde se reunió con representantes campesinos del sector papero y lechero y que representaban sólo a algunos departamentos, esta actitud demostró que el gobierno no estaba dispuesto a establecer una discusión amplia y que involucrara a todos los sectores adheridos a la

protesta social, de esta forma los temas a tratar no serían estructurales sino respondiendo a las necesidades puntuales de cada una de las partes. Esta reunión derivó en la creación de una mesa de negociación con los campesinos de Cundinamarca, Boyacá y Nariño.

Esta maniobra del gobierno molestó a los representantes de la MIA que reunía a representantes de 25 departamentos, quienes expresaron su inconformismo a través del siguiente comunicado el día 27 de agosto de 2013³³:

En desarrollo del Paro Nacional Agrario y Popular convocado por las organizaciones agrarias del orden Nacional, Departamental y Municipal y transcurridos 8 días del inicio de esta legítima acción de lucha organizada y resistencia del campesinado colombiano en respuesta a la aplicación de políticas que afectan derechos y reivindicaciones del pueblo; comunicamos a la opinión pública los siguientes aspectos:

1. Saludamos la instalación de una mesa de negociación ente el gobierno Santos y los cultivadores de papa de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, sin embargo hacemos un llamado al presidente de la república para que de manera urgente instale una mesa nacional que permita llegar a acuerdos con las comunidades que en 16 departamentos se están movilizandoy que se encuentran aglutinadas en la mesa de interlocución del sector agropecuario y popular MIA NACIONAL y sus seis puntos reiteramos a la opinión pública que hasta el momento el gobierno nacional se ha negado a establecer un diálogo directo con nosotros y las comunidades que representamos razón por la cual mantenemos la decisión de continuar con el PARO NACIONAL AGRARIO Y POPULAR CON CARÁCTER INDEFINIDO.

2. Rechazamos la brutal acción represiva y tratamiento de guerra dado a la movilización legítima del campesinado colombiano y sectores sociales que acompañan dichas jornadas, a partir de la agresión física, detención arbitraria, estigmatización, señalamiento y judicialización de más de 250 personas detenidas a nivel Nacional; frente a lo cual responsabilizamos al Gobierno de Juan Manuel Santos, en lo relacionado a situaciones que atenten contra la vida y la integridad física de los manifestantes.

3. Rechazar de manera enérgica la detención arbitraria de la que fue víctima el dirigente Nacional, compañero HUBERT DE JESUS BALLESTEROS GOMEZ, integrante de la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de

³³ Véase en <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11851>

Interlocución y acuerdo – MIA, vicepresidente de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria – FENSUAGRO, miembro de la Junta Patriótica Nacional de Marcha Patriótica y del Comité Ejecutivo Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores - CUT; acto que consideramos como una acción provocadora y revanchista frente a la contundencia del PARO NACIONAL AGRARIO Y POPULAR pretendiendo con ello limitar las acciones de protesta a nivel Nacional con la intimidación y el temor generalizado; por lo tanto exigimos la inmediata liberación del compañero Hubert Ballesteros y el cese de la penalización y criminalización de la protesta social.

4. Mantenemos nuestra disposición de avanzar en el proceso de diálogo e interlocución sobre los temas planteados en el Pliego Nacional de Peticiones radicado por la Mesa Nacional y Popular de Interlocución y Acuerdo - MIA; a partir de la instalación de una Mesa Nacional de Negociación con el conjunto de los sectores en conflicto.

5. Llamamos al conjunto del Movimiento Social y Popular y comunidad en general a solidarizarse, respaldar y acompañar las justas luchas del movimiento agrario popular, exigiendo del Gobierno Nacional el otorgamiento de plenas garantías para el libre ejercicio de la movilización y la protesta social.

Las propuestas del gobierno no evidenciaron la adopción de medidas estructurales, por el contrario, se caracterizaron por la negativa de tratar temas de fondo, sobre todo lo referente al TLC que estuvo en el centro de las exigencias de las tres organizaciones que invitaron al paro. La respuesta del gobierno se giró sobre tres ejes el precio de los insumos agropecuarios, los créditos y ayudas financieras para agricultores y la implementación de medidas excepcionales para algunos productos afectados por el TLC.

En medio de las marchas, los bloqueos y el desabastecimiento de alimentos en las ciudades capitales continuaron las negociaciones entre campesinos y gobierno. El primero de septiembre el gobierno anuncia un acuerdo con los indígenas de Nariño que conduce al levantamiento de los bloqueos en ese departamento de la vía panamericana. En palabras del entonces ministro del Interior, Fernando Carrillo, se dio el anuncio “aquí ya hay acuerdos y queremos anunciarlo a la opinión pública. Pedimos que se regrese de manera inmediata a la normalidad. La presencia de presidente de la República se dará cuando hayan terminado los bloqueos y cuando las cosas vuelvan a la normalidad” (El Universal, 2013), además dijo que “el acuerdo de Nariño es el punto de partida del gran

Pacto Nacional del sector agrario” iniciativa que había anunciado el presidente Santos con la convocatoria a una reunión el día 12 de septiembre (El Espectador, 2013c). Igualmente, dos días antes y después de varios días de diálogo con los agricultores se había levantado el bloqueo de vías en Boyacá, de esta forma ya se empezaba a ver el pacto Nacional por el agro como la terminación del paro.

Dentro de los acuerdos, se contemplaron entre otras cosas la creación de una mesa regional permanente de concertación para el desarrollo integral de los pueblos Pastos y Quillacingas la cual fue reglamentada mediante decreto y un CONPES³⁴ agropecuario para el departamento; sumado a esto se concertó la instalación de mesas de trabajo desde el día 17 de septiembre en donde se abordarían temas de tierras, desarrollo agropecuario, infraestructura vial y educación, entre otros (El Tiempo, 2013).

En cuanto a medidas que respondieran a los problemas coyunturales de los productores se acordó la compra de 40 mil litros de leche por parte del gobierno durante quince meses a partir de la firma del acuerdo que hacen parte de las 16 que se acordaron llevar a cabo para hacer frente a la crisis de los sectores lechero y papicultor, además atender sus necesidades en salud, educación y vías (El Espectador, 2013d).

Entre tanto la MIA seguía protestando por no hacer parte de las negociaciones y por otro lado, César Pachón en nombre de las dignidades argumentaba que tras la orden de suspender los bloqueos de carreteras las negociaciones más difíciles girarían en torno a los TLC con USA y la Unión europea, esta dificultad se presentaba porque los TLC vigentes no pueden ser modificados y la búsqueda de salidas negociadas debería centrarse entonces en formular salvaguardas para activar mecanismos de protección a productos que se vieran afectados por las importaciones masivas y los bajos precios (El Espectador,

³⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, creado por la Ley 19 de 1958. Organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. <https://www.dnp.gov.co/CONPES/paginas/conpes.aspx>

2013c). En cuanto a esto, los campesinos en Tunja señalaron que acordaron “compensaciones” por el impacto de los TLC con EE. UU. y la UE y salvaguardas para productos que se comercializan con la CAN Y MERCOSUR, entre ellos papa fresca, papa prefrita congelada, cebolla de bulbo, fríjol, arveja y tomate (El Tiempo, 2013).

Las conversaciones siguieron con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Nariño. El 4 de septiembre las partes comunicaron a la opinión pública mediante un comunicado que “el gobierno se compromete a no aplicar la resolución 970 de 2010 a las semillas nacionales, y a trabajar en una mesa técnica el tema de semillas con delegados de la presente mesa, en la estructuración de una nueva propuesta sobre semillas certificadas que no afecten al productor agropecuario” (El Espectador, 2013d).

Otras de las medidas acordadas que se anunciaron tienen que ver con la prohibición de la rehidratación de leche polvo importada para ser comercializada como líquida y una propuesta del gobierno de compensar a los productores agropecuarios por las importaciones de papa pre-cocida y congelada y leche en polvo (El Espectador, 2013d). Sin embargo, la discusión sobre la renegociación de los TLC no se había saldado y un acuerdo sobre este punto no se había logrado.

El seis de septiembre, se anunció un acuerdo final, después de 12 días de negociaciones, con la firma de un acta en la que numeraban los puntos en los que se logró un acuerdo, pero también en los que las discrepancias no se solucionaron, el documento estaba firmado por un vocero de cada uno de los departamentos y por representantes del gobierno nacional, el Secretario General de Presidencia, Aurelio Iragorri que meses después se posesionaría como Ministro de Agricultura y el presidente de Finagro, así como una comisión de garantes . Ver Anexo A.

Además de estos acuerdos, que, a la luz de la crisis del sector y las problemáticas mencionadas en el primer objetivo, son medidas cortoplacistas, que no ofrecen una

respuesta a las falencias estructurales que son mencionadas en los pliegos de peticiones presentados al gobierno para orientar las negociaciones el documento menciona también los puntos en los que el gobierno y los voceros de los campesinos no encontraron salidas consensuadas como la petición de reducir como mínimo un 40% el precio al consumidor final de maquinaria y equipos agropecuarios y agroindustriales e insumos, frente a esto el gobierno se comprometió solo a crear la comisión intersectorial de insumos agropecuarios que en la actualidad sigue funcionando y es la instancia encargada de implementar la política de vigilancia de los precios de los insumos agropecuarios en el país.

Así mismo, se suscribieron unos compromisos adicionales por parte del gobierno en lo que respecta a la reconfiguración de las UMATAS, las exigencias sobre el aumento de la cobertura de seguros agropecuarios, créditos para el sector agropecuario y otras disposiciones para garantizar el respeto a la protesta de los campesinos.

Por otro lado, el 8 de septiembre la MIA se pronunció con la publicación de un acta de acuerdo firmado por los gobernadores de Cauca, Nariño, Putumayo, Guaviare, Meta, Tolima, y Huila, un representante de la defensoría del pueblo y de la ONU, además de la firma del vicepresidente Angelino Garzón, señalando la voluntad de diálogo de las dos partes, y por un lado, el compromiso de la MIA de poner fin a los bloqueos de manera simultánea y progresiva a desde el la firma del acuerdo, por otro lado el compromiso del gobierno de designar una comisión para la negociación de los seis puntos del pliego con algunas recomendaciones de la MIA para las personas designadas³⁵.

³⁵ [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Paginas/130909-a-Acta-acuerdo-Mesa-Nacional-Agropecuaria-Popular-Interlocucion-Acuerdo-\(MIA\)-Gobernadores-Defensoria.aspx](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Paginas/130909-a-Acta-acuerdo-Mesa-Nacional-Agropecuaria-Popular-Interlocucion-Acuerdo-(MIA)-Gobernadores-Defensoria.aspx)

Entre tanto, avanzaban las negociaciones con la MNDA, quienes el 10 de septiembre presentaron un parte de las negociaciones y los avances alcanzados frente al gobierno³⁶. El comunicado hacía referencia a cinco temas puntuales: i) subsidios a los productores, ii) restricciones a las importaciones, iii) deudas y créditos del sector, iv) insumos y fertilizantes y v) TLC. Igualmente hacen una mención especial del Pacto Nacional del Agro reafirmando su posición de no asistir a este por considerar que se privilegiaba a la agricultura a gran escala en perjuicio de los pequeños y medianos productores. Con relación a los avances más significativos se tiene el reconocimiento del PIC³⁷ para la vigencia 2014, se reafirmaron los subsidios para cacaoteros, arroceros, papicultores y productores de cebolla; la presentación de un proyecto de ley por parte del gobierno para la condonación de las deudas con el banco agrario vencidos a 31 de diciembre de 2012 no superiores a 20 millones, entre otras.

En resumen, las medidas acordadas por el gobierno para responder a las exigencias de los campesinos van en línea con la estrategia de las últimas administraciones de entregar subsidios para calmar las protestas, este paro no fue la excepción a la regla y el gobierno Santos lejos de proponer cambios que impacten en las condiciones estructurales del mundo rural fragmentó los movimientos sociales agrarios ofreciendo auxilios a corto y mediano plazo lo que resultó efectivo para evitar que se trataran temas de fondo como el de tierras y reconocimiento de derechos del campesinado.

4.2.4 El Pacto Nacional Agrario y de Desarrollo Rural

Entre acuerdos y desacuerdos y sin haber cerrado totalmente el paro agrario nacional, el 12 de septiembre se instaló el Pacto Nacional del Agro. Como se mencionó en acápite anteriores al pacto no se adhirieron los principales actores que participaron en el paro nacional por considerar que los grandes productores tendrían un lugar privilegiado y la falta

³⁶ Disponible en <https://www.cric-colombia.org/portal/declaracion-de-dignidad-agropecuaria-nacional/>

³⁷ Protección de Ingreso al Cafetero, subsidio aplicado directamente al precio del grano por carga de 125 kilos.

de una agenda de trabajo clara, al acto convocado por el presidente asistieron algunas federaciones y la SAC. Otros actores del país como académicos, gremios y analistas también hicieron presencia en la reunión.

El Pacto Nacional por el Agro se configuraba entonces como uno de los principales productos del PNA indirectamente, las manifestaciones pusieron en el debate público la necesidad de definir una política agraria que responda a las condiciones actuales del sector y se presentaba como una oportunidad de darle una nueva dirección al modelo de desarrollo rural que como consecuencia de su dependencia del modelo de desarrollo económico ha acentuado la crisis del campo colombiano. Varios estudios confirman esta premisa, entre ellos el informe nacional de desarrollo humano del año 2011 del PNUD, en el que se concluye que el actual modelo de desarrollo rural es, entre otras cosas inequitativo, excluyente, concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos, además de ser poco democrático (PNUD, 2011).

Sin embargo, las prioridades en política pública del gobierno Santos mostraban lo contrario a la voluntad que decían tener para darle un nuevo horizonte al sector rural colombiano, un ejemplo de esto es la expedición de la Ley Zidres³⁸, que en teoría favorecería el acceso de campesinos a la tierra pero que en la realidad termina beneficiando enormemente los intereses de grandes empresarios y multinacionales, propiciando la agudización de la problemática de concentración de la tierra. Para Oxfam la ley es un instrumento que legalizaría la acumulación irregular de predios por parte de empresas nacionales y extranjeras³⁹.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural define así el Pacto Agrario:

El Pacto Agrario es un proceso incluyente de construcción colectiva para recoger necesidades, prioridades y propuestas desde todas las veredas,

³⁸ Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social.

³⁹ «<https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>»

municipios y departamentos del país, con el fin de reformular la política pública del sector agropecuario y de desarrollo rural. El resultado del “Pacto Agrario” guiará las políticas del Gobierno entorno al campo y será parte fundamental del próximo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

El MADR diseñó una estrategia de participación ciudadana para que se recogieran las necesidades, prioridades y propuestas de parte de la ciudadanía que constituirían los insumos de base para el diseño de una nueva política de Estado para el sector rural con enfoque territorial. Esta estrategia se sustentó legalmente el decreto 1987 de 2013 mediante el cual se establecía que los espacios para propiciar la participación ciudadana eran principalmente los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR y los Consejos Seccionales de Desarrollo Rural – CONSEA (MADR, 2013).

La recolección de esta información se realizó hasta el 28 de febrero del 2014. Los CMDR se llevaron a cabo en 290 municipios de 28 departamentos donde además de las iniciativas para el pacto los participantes podían realizar comentarios, el desarrollo de los consejos giró en torno a cinco ejes temáticos: visión general, tierra y agua, componentes productivos, infraestructura económica y social y servicios públicos e institucionalidad.

El Pacto Agrario se estructuró sobre 22 medidas propuestas por el gobierno:

- 1) Propiedad de la Tierra, 2) Institucionalidad, 3) Revisión de la representatividad gremial,
- 4) Comercialización. Para fortalecer el comercio interior y revisar el comercio exterior y, entre otras medidas, aplicar salvaguardias, 5) Inversión social, 6) Precios justos, 7) Ciencia y tecnología al servicio del campo, 8) Medio ambiente, desarrollo sostenible y minas, 9) Coordinación, apoyo e interés por trabajar juntamente con alcaldes y gobernadores, 10) Cumplir la palabra, los acuerdos anteriores, 11) Cambios profundos de lo hecho hasta ahora. Respeto a las comunidades indígenas y afro descendientes, 12) Programas especiales de apoyo a mujeres y jóvenes rurales, 13) Lucha frontal al contrabando, 14) Particularidades específicas regionales, 15) Definición de la dinámica, mecánica, fechas y cronograma del Pacto, 16) Seguridad alimentaria, 17) Presupuesto, 18) Zonas de Reserva Campesina, 19) Costo de los insumos, 20) Necesidad de afinar políticas de crédito del

Banco Agrario y entidades financieras privadas para aliviar la situación de los campesinos, 21) Política de sustitución de cultivos: Alternativas, 22) Censo Nacional Agropecuario.

4.3 Identificar las políticas públicas agrarias formuladas y reformuladas a partir de las negociaciones sostenidas entre los representantes de las organizaciones campesinas y las instituciones del Estado en el marco del paro agrario hasta el año 2016.

En este aparte se realizó un análisis relacional del proceso de identificación y definición de los problemas públicos que adelantaron las organizaciones protagonistas del paro con los elementos usados por ellos para hacer esta identificación. Se describen los elementos y recursos usados para lograr que las situaciones problemáticas se consideraran una cuestión pública por el gobierno para ser incluidas en la agenda pública. Por último, se hace un inventario de las leyes y reglamentación expedida para responder a los problemas públicos que se incorporaron en la agenda política.

En el análisis realizado se optó por el uso del enfoque secuencial con el ciclo de política pública como instrumento explicativo, debido a la oportunidad que ofrece de hacer una abstracción lógica por fases que para el caso que nos ocupa es la de identificación, definición del problema e inclusión en la agenda sobre los que se profundizará en las siguientes líneas.

Anderson (citado en Knoepfel, 1996), señala que la fase de identificación y definición del problema es un proceso que también hace parte de la política pública y condiciona tanto a los actores que se verán involucrados en ella como la acción gubernamental emprendida por lo que pone de presente la necesidad de hacer un análisis reconstructivista de los problemas públicos. El análisis de las políticas públicas generalmente se centra en las fases finales como la implementación y evaluación, sin embargo, no se le da la misma importancia a los elementos de la identificación y la definición de los problemas públicos

que generan la política lo que podría constituirse en un obstáculo importante para el análisis de esta (Knoepfel, 1996).

4.3.1 La movilización en la construcción social del problema

Se considera que hay un problema cuando existe una situación social inaceptable, este problema puede afectar a un individuo o a un grupo de individuos. Rémi Lenoir (citado por Roth, 2004) señala que la identificación del problema pasa por la transformación de la cotidianidad de los individuos. Esta situación a su vez genera tensiones entre los individuos que experimentan estos cambios de forma privada; y para que se constituya en un problema social es necesario que el problema pase del plano privado al público, es decir, que tenga carácter colectivo para que se pueda pasar a una formulación pública. Por lo que también es necesario que haya alianzas y decisiones entre los grupos afectados y que se proyecte como objeto que necesita de atención gubernamental.

Para Knoepfel (2004), “el analista de políticas públicas debe identificar los procesos, los actores y los argumentos que se usan para que tales situaciones objetivas se perciban y definan como problemáticas y merecedoras de intervención”.

Por su parte, Murcia y Granada (2015), resaltan el papel importante de los actores que intervienen en esta fase ya sea como causantes, afectados o responsables de atender el problema, para efectos de este estudio interesa observar los argumentos y prácticas usadas por las tres organizaciones que se definieron al inicio del trabajo y que participaron el PNA. A este respecto, Knoepfel, et al. (2004) señalan que “todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del ‘espacio’ de la mencionada política”.

Knoepfel, et al. (2004) plantean que hay recursos disponibles en la formulación de las políticas públicas a lo largo de todo el proceso los cuales influyen en sus resultados intermedios y finales. Para efectos de esta parte del análisis nos centraremos en las estructuras de movilización de los actores sociales que identificaron el problema público.

Las estructuras de movilización son definidas por McAdam, McCarthy y Zald (1999) como los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva.

Estas estructuras de movilización se constituyen en la base social de las organizaciones agrarias para respaldar la identificación del problema, es decir, son las que cumplen la función de jalonar el tránsito del problema de la dimensión privada a la pública. Para el objeto de estudio de este trabajo respecto a la situación precaria del sector agropecuario, a lo largo de la historia del país son numerosas las organizaciones que se han encargado de visibilizar los problemas del campo, sin embargo, las particularidades del Estado con un conflicto armado interno de más de 50 años no proporciona las condiciones ni las garantías para el libre desarrollo de la protesta y la movilización, esta situación es aún más grave para la movilización campesina que además deben luchar contra la estigmatización y criminalización del estado.

Podría mencionarse entre muchas otras a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC- como una de las organizaciones pioneras en las luchas agrarias, quienes exigían la atención gubernamental para muchas de las causas que hoy siguen reivindicándose en las movilizaciones. Y aunque se han logrado avances en política pública gracias a la identificación de los problemas por parte de los movimientos y organizaciones que en las últimas décadas han conseguido focalizar la atención de los gobiernos, la falta de voluntad política de algunos de ellos ha perpetuado la situación de pobreza y desigualdad en el sector rural al ignorar las voces de los actores sociales colectivos.

Como se registró en el desarrollo del primer objetivo, las organizaciones que lograron visibilizar la crisis del campo a través de la movilización en el contexto del PNA de 2013 y que lograron sentar al gobierno a negociar son, el Movimiento de la Dignidad Agropecuaria Nacional, el Coordinador Nacional Agrario y la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo. Estos movimientos sociales representaron a la mayoría de los campesinos del país, aunque no lograron juntarse debido a su pluralidad y a diferencias

ideológicas le mostraron a la institucionalidad y al país en general los problemas que los aquejaban atribuyéndole la responsabilidad al Estado por sus precarias condiciones de vida.

4.3.2 El papel de los movimientos sociales en la definición del problema

En esta parte de la primera fase del ciclo de política el problema identificado por los actores debe ser definido como un asunto público para concretarse luego su incorporación en la agenda política. Es decir, un problema se vuelve público tras incluirse en la agenda política.

Para Garraud (citado por Knoepfel, 2004) existen tres condiciones para identificar un problema social como un problema público: i) una demanda que surge de grupos sociales determinados, ii) el desarrollo de un debate público iii) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Estas tres condiciones se cumplen en las demandas presentadas por las organizaciones en el PNA, los campesinos organizados en tres movimientos sociales pero motivados en general por las mismas razones decidieron salir a protestar para exigir atención al Estado sobre las situaciones que ellos identificaron como merecedoras de intervención gubernamental. En medio de las medidas contenciosas que optaron por usar en las movilizaciones para captar la atención tanto del gobierno como de los demás actores de la sociedad lograron que el Estado instalara mesas de negociación donde se discutieron las cuestiones que según ellos deberían recibir acción estatal y cuáles serían las medidas de intervención. Y, por último, los movimientos que hacían parte de la protesta entraron en conflicto con las instituciones que representaban el gobierno por la búsqueda de acuerdos de intervención con los que se lograra cambiar la situación problemática.

En este punto los actores deben estructurar el problema de forma que sea posible de entender por el orden gubernamental, pero sin desatender su complejidad, permitiendo la

intervención sobre la situación eficaz y eficientemente. Es en este momento también donde se presentan tensiones entre los actores que han tomado la vocería, tratando de destacar sus definiciones sobre otras por influencia de sus propios intereses e ideologías (Murcia y Granada, 2015). Deben considerarse también los recursos con los que cuenta el Estado para poder abordar el problema, es decir, su definición debe ser realista y acorde a las capacidades gubernamentales.

El proceso de definición del problema público se ve influenciado por el contexto social, cultural, económico y político de los actores, así, las definiciones de los problemas que se presentaron en el contexto del paro pueden estar relacionados, según la plataforma organizativa que los esgrimió, por los enfoques de género, derecho, y así mismo se plantea el grado de complejidad. Así, por ejemplo, en el caso de la MIA los problemas definidos atravesaban temas estructurales como el acceso a la propiedad de la tierra y el reconocimiento político de los campesinos, así como su territorialidad en contraste con los definidos por las dignidades que se limitaron a exigir intervención sobre la producción agropecuaria y las condiciones de la actividad agropecuaria.

Esta influencia se hace notoria en las menciones que se hacen en los pliegos a la soberanía y la autonomía alimentaria. Por ejemplo, el pliego que presentó el CNA que está conformado por el sector de campesinos con más frágiles condiciones expresan su férrea defensa a la soberanía y autonomía alimentaria rechazando la importación de alimentos con precios muchos más bajos que los nacionales y exigiendo la permanencia en los territorios con autonomía, mientras que el de las dignidades apunta sus problemas a la falta de subsidios y sus exigencias van más encaminadas a mejorar su incursión en las dinámicas comerciales y económicas del país que ha cambiar el orden territorial o las políticas de desarrollo rural, podría considerarse aquí la naturaleza de los actores que las componen donde la mayoría son medianos propietarios.

Es así como el análisis de la definición del problema para la inclusión en las agendas puede aportar elementos importantes de estudio para comprender las visiones de los actores que se ve permeada por el contexto en el que se desarrollan.

4.3.3 Transitando hacia la inscripción en la agenda gubernamental

Para Murcia y Granada (2015), “la inclusión del problema en la agenda gubernamental es un punto de intersección entre las acciones de la sociedad civil y las estatales, que posiblemente desemboca en la elaboración de una política pública orientada a atender la situación problemática”. Allí se genera la inclusión de los problemas identificados y definidos en la lista de asuntos que debe atender el gobierno, en ese contexto se analizan las oportunidades y acciones que permiten tal hecho.

Siguiendo a Roth (2009), al incorporar el problema público en la agenda política se está institucionalizando, esto a su vez desemboca en la expedición de leyes y reglamentos que soportan la intervención lo que le confiere legitimidad tanto a la definición que se hizo del problema como a sus promotores.

Philippe Garraud (citado en Knoepfel, 2008), se identifican cinco procesos prototípicos para el análisis del proceso de la incorporación del problema en la agenda política: Mediatización, movilización o iniciativa externa, oferta política o competencia electoral, anticipación interna y acción corporativista silenciosa. Para el caso del paro nacional agrario nos ocuparemos de los dos primeros que ayudan a analizar y describir el tránsito de los problemas priorizados por las organizaciones campesinas hacia la agenda gubernamental.

El prototipo de análisis de la **mediatización** para la inclusión del problema público en la agenda reconoce el papel fundamental de los medios de comunicación para convertir la situación problemática en objeto de intervención por parte de los poderes públicos, al cubrir

la situación y mediatizarla la opinión pública vuelca su atención al asunto focalizado. Tal como sucedió con las manifestaciones que se derivaron del paro agrario, en respuesta a la estrategia del gobierno de aminorar la trascendencia de las movilizaciones los ciudadanos mediante el uso de las redes sociales lograron hacer visible tanto el paro como las cuestiones que reivindicaban los campesinos. Una vez se hicieron virales los videos de represión de la policía y el ESMAD la solidaridad de los ciudadanos de todas las urbes se hizo evidente con actos simbólicos como los cacerolazos y los plantones en la plaza de Bolívar.

Al no poder contener la mediatización de las manifestaciones a lo largo y ancho del país, se generó un debate respecto a la respuesta del Estado frente al legítimo derecho de la protesta social; el gobierno no tuvo otra opción que sentarse a negociar con las organizaciones campesinas, no obstante, la amenaza de no negociación mientras se mantuviera en pie las movilizaciones.

En este tipo de proceso, la información y las estructuras de comunicación son muy importantes, así como el recurso tiempo, dado que como lo señalan Knoepfel, et al. (2008), el momento en el que se decide dar a conocer el problema social a la opinión pública es decisivo para su inclusión en la agenda política.

También puede analizarse el proceso de inclusión en la agenda basado en la **movilización**. Este modelo analiza las acciones colectivas de los actores que rodean la causa reconoce como principales características la existencia de una demanda social fuerte, la presencia de relaciones de conflicto entre los grupos organizados y las autoridades y la realización de acciones colectivas que mediaticen el problema poniéndolo en el foco de los medios de comunicación (Montealegre, 2009). Es decir, si se considera que la agenda política responde a las demandas sociales se podría pensar que los grupos de presión y los movimientos sociales son determinantes desde su actividad y toman importancia las formas organizativas y las redes.

De acuerdo con lo anterior, se debe tener en cuenta otro elemento importante como el repertorio de acción colectiva, que se refiere, según Tilly (citado en Tarrow, 2004), a la totalidad de los medios de que dispone un grupo para perseguir sus intereses, este repertorio se puede clasificar en tres tipos: acciones violentas, alteraciones creativas del orden y acciones convencionales.

En el paro nacional agropecuario se hizo uso de estos tres tipos. El uso de movilizaciones convencionales como tácticas de confrontación en las que se cuentan las marchas, manifestaciones, plantones las cuales fueron de las más usadas y que terminaron en choques violentos con la fuerza pública hechos que quedaron evidenciados en los múltiples heridos y las muertes que se presentaron en los enfrentamientos con la policía y el ESMAD. No se pueden dejar de mencionar los elementos creativos que usaron los manifestantes como los cacerolazos que dieron un espaldarazo a los movimientos sociales en momentos en que el gobierno les daba la espalda.

4.3.4 Medidas tomadas por el gobierno

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a lo largo del año 2013 firmó acuerdos en 22 instancias entre las que se cuentan los cafeteros, paneleros, la población afectada por los cultivos ilícitos con alcance en el ámbito regional y nacional, para efectos de esta investigación se tuvieron en cuenta únicamente los firmados en el contexto del paro agrario que se inició el 19 de agosto de 2013 que son 10.

Tabla 4-1: Compromisos del gobierno en las mesas de negociación

Mesa	Fecha de compromisos	Alcance compromisos	Participantes en las mesas
Santander	29 de agosto de 2013	Regional	Viceministro de Agricultura Representantes de productores de cacao, café, frutales, leche, frijol y maíz del departamento de Santander
Pastos y Quillacingas	31 de agosto de 2013	Regional	Ministros de Interior y Agricultura Gobernador de Nariño Gobernador de Resguardos y Cabildos Indígenas de la Región

Tabla 4-1: (Continuación)

Mesa	Fecha de compromisos	Alcance compromisos	Participantes en las mesas
Campesinos Cauca	6 de septiembre de 2013	Regional	Representantes de Minagricultura, Mininterior, Vicepresidencia, DNP Representantes de los campesinos de la región
Mesa Regional Agropecuaria	6 de septiembre de 2013	Nacional (con énfasis en Boyacá, Cundinamarca y Nariño)	Secretario general de la presidencia de la República Presidente de Finagro Gobernador de Boyacá Arzobispo de Tunja Alcalde de Tunja Defensoría del pueblo Voceros de los campesinos de Cundinamarca, Boyacá y Nariño
Neiva	7 de septiembre de 2013	Regional	Ministros del Interior y Agricultura Gobernador del Huila Representantes de los gremios campesinos Representantes del sector productivo e indígenas
MIA Nacional	8 de septiembre de 2013	Nacional (con énfasis en Regiones afectadas por cultivos ilícitos.	Vicepresidente de la República Gobernadores de Cauca, Nariño, Tolima, Huila, Putumayo, Meta, Guaviare y Caquetá Defensoría del Pueblo Voceros de la MIA
Panela	9 de septiembre de 2013	Regional	Ministro del Interior Viceministro de Agricultura Gobernador de Nariño Representantes de la Gobernación de Nariño Representantes de la cadena de la Panela Voceros de los paneleros
Córdoba	11 de septiembre de 2013	Regional	Viceministro de Agricultura Gobernador de Córdoba Comité por la defensa del Agro en Córdoba

Tabla 4-1: (Continuación)

Aguachica	13 de septiembre de 2013	Regional	Representantes de Minagricultura, Mininterior, Incoder, Banco Agrario Representantes de Corpocesar y CorpoMagdalena Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, centro y sur de Bolívar, centro y sur del Cesar
ONIC	23 de octubre de 2013	Regional	Ministro del Interior Viceministros de Agricultura, Educación, Salud, Minas, medio ambiente, Hacienda Representantes DNP Comisión política Nacional de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC

Así mismo, el MADR identificó la condonación de deudas, acceso a créditos y financiamiento y el precio de los insumos como los temas más relevantes en las mesas de negociación. También se pusieron sobre la mesa peticiones sobre Soberanía Alimentaria, cierre de importaciones, precios de sustentación, proyectos productivos, apoyo en temas sanitarios y fitosanitarios, competitividad, apoyos directos solicitud de maquinaria e infraestructura.

En medio de la coyuntura y con la presión de las manifestaciones el gobierno tomó medidas de corte transversal en temas como:

Insumos Agropecuarios:

- Los aranceles a la importación de fertilizantes y plaguicidas (Decreto 1989, 12 de septiembre de 2013).
- Comisión Intersectorial de insumos agrícolas y pecuarios (Decreto 2001, 12 de septiembre de 2013).
- Control de precios a los insumos agropecuarios (Decreto 1988, 12 de septiembre de 2013).

- Importación directa por parte del agricultor, de los plaguicidas requeridos para su propio consumo. Se están desarrollando los mecanismos necesarios para implementar la Resolución 5469 de 2012.
- Línea Especial de Crédito para la compra de insumos.
- Compra y venta masiva de Agroinsumos a través de Vecol.

Medidas de defensa comercial:

- Eliminación de contingente de importación de 3.000 toneladas de lactosueros provenientes de la CAN y el Mercosur. (Decreto 1990, 12 de septiembre de 2013)
- Establecimiento de salvaguardias por 2 años para: papa fresca y papa pre-frita congelada, cebolla de bulbo, frijol, arveja, tomate, pera, leche en polvo, quesos frescos y lactosueros. (Decreto 2210, 7 de octubre de 2013).

Medidas de crédito y financiamiento:

- Mediante ley 1694 de 2013 prórrogas para los deudores del PRAN y el FONSA y se dispuso el aplazamiento de los procesos de cobro jurídico sobre refinanciaciones no cumplidas. Además, se otorgó al gobierno nacional la facultad de diseñar e implementar nuevos mecanismos de crédito para financiar a productores agropecuarios en situaciones de crisis.
- Se expidió el Decreto 355 que define como una nueva situación de crisis las variaciones significativas y sostenibles en los precios de los insumos y los productos.
- Expedición de la ley de reactivación Agropecuaria 1731 de 2014.

Medidas contra el contrabando:

- Se tramitó la ley 1762 que fue sancionada el 6 de julio de 2015 y la cual decreta: “Se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal” la cual persigue fortalecer la lucha contra el contrabando, a través de normas penales, fortaleciendo la capacidad institucional del Estado, imponiendo medidas de carácter patrimonial que disuadan y castiguen el desarrollo de este tipo de conducta.

Medidas para la producción y comercialización de semillas

- En medio del paro el gobierno se comprometió a congelar la resolución 970, además de plantear una nueva sometida a discusión en mesas técnicas regionales con representantes de entidades y campesinos. Sin embargo, este proceso arrojó una nueva resolución, 3168 del 2015, la cual según la red de semillas libres de Colombia contrario a lo que promulga el gobierno, no se tuvo en cuenta la opinión de los campesinos dado que el ICA formuló un borrador de resolución sin cambios de fondo que no consultó con comunidades afro y pueblos indígenas, sino que se limitó a publicarla en la página web del ICA.

4.3.5 Otros productos del PNA

Las repercusiones del paro nacional agrario del año 2013 no se limitaron a la firma de los acuerdos, su alcance y resonancia en las urbes como fenómeno social que despertó la solidaridad de los habitantes de las ciudades, así como el impulso a las plataformas de organizaciones sociales y movimientos agrarios se manifestaron incluso hasta el 2016, en este sentido, es necesario traer a colación los paros que lo prosiguieron como secuelas de los hechos y acuerdos firmados con el gobierno nacional en dicha coyuntura.

El PNA tuvo indirectamente como principal producto de política pública *El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural* reglamentado mediante el decreto 1987 de 2013 el cual dispuso la organización del Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para su cumplimiento. No obstante, es necesario aclarar que lo que se firmó el 12 de septiembre de 2013 como pacto agrario no pretendía en ninguna medida cumplir las demandas que se expresaron por las organizaciones campesinas en el paro sino sentar las bases para la política agropecuaria del segundo periodo del gobierno de Santos.

Como se mencionó en acápites anteriores el PNA culminó con los acuerdos logrados en las mesas de negociaciones, y el anuncio de Juan Manuel Santos de la firma del Pacto Nacional por el Agro y el desarrollo rural, sin embargo, dentro de los sectores que lo

firmaron no se tuvieron en cuenta al grueso de organizaciones campesinas tradicionales que decidieron dar un paso al costado al no estar de acuerdo con los compromisos adquiridos por parte del gobierno, los cuales a su parecer no atendían las problemáticas expuestas en las manifestaciones y que por el contrario fortalecían la dinámica de las grandes agroindustrias y los latifundistas.

Este pacto buscó realizar un proceso de participación ciudadana con el fin de reformular la política pública del sector agropecuario y convertirse en el fundamento de la política de Estado para la ruralidad. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lo define como:

“Un proceso de construcción participativa impulsado por el Gobierno Nacional de la mano de las entidades territoriales, los actores del sector agropecuario y demás organizaciones, con el fin de reformular la política pública de desarrollo rural. El Pacto operará bajo los principios de inclusión y transparencia en todas sus etapas”.

De este pacto se desprendieron una serie de resoluciones, decretos y leyes expedidos para robustecer la institucionalidad y responder al reto de la reactivación y fortalecimiento del campo colombiano. Sin embargo, la acción más visible dentro de los componentes del pacto fue la cofinanciación de proyectos productivos en el ámbito departamental y municipal con el fin de mejorar la competitividad de la producción agropecuaria.

Tabla 4-2: Resoluciones y Decretos derivados del Pacto Nacional Agrario

Año	Resoluciones	Descripción
2013	Resolución 378	Por la cual se implementa un apoyo directo para la protección del ingreso rural de los cultivadores de papa y el mantenimiento de la paz social en el agro durante el último trimestre del 2013.
	Resolución 385	Modifica parcialmente la resolución 378 de 2013
	Resolución 397	Por la cual se transfieren recursos adicionales al Fondo Nacional del Café para el programa de apoyo al Ingreso del Caficultor (AIC).
	Decreto 1985	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias
	Decreto 1987	Por el cual se organiza el sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.
	Decreto 1988	Por el cual se reglamenta el artículo 61 de la 81 de 1988 literal a) y el artículo 6 de la ley 101 de 1993.
2014	Resolución 21	Por la cual se otorga un nuevo apoyo a la comercialización de arroz para los productores de la Región de la Mojana, Cesar, Magdalena y la Guajira.
	Resolución 165	Por la cual se determinan las cadenas productivas que resultaron afectadas por la nueva situación de crisis prevista por el Decreto 355 de 2014.

Tabla 4-2: (Continuación)

Año	Resoluciones	Descripción
2014	Resolución 166	Por la cual se incluye la cadena productiva de palma de aceite y leche dentro de aquellas que resultaron afectadas por la nueva situación de crisis prevista en el decreto 355 de 2014.
	Resolución 343	Por medio de la cual se crea el comité Asesor del Conpes Agropecuario de Nariño y el comité de seguimiento presupuestal del Conpes Nariño.
	Resolución 397	Por la cual se establecen las disposiciones generales para la cofinanciación de los proyectos productivos municipales y departamentales en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.
	Resolución 519	Por la cual se realiza una distribución interna de los recursos del presupuesto de inversión del fondo de fomento agropecuario para la vigencia fiscal 2014.
	Decreto 625	Por el cual se modifica el Decreto 1988 de 2013
	Decreto 1567	Por el cual se establecen los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural
	Ley 1731	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la corporación colombiana de investigación agropecuaria (Corpoica).

Sin embargo, respecto a los problemas medulares a los que hicieron referencia las organizaciones campesinas no se presentaron por parte del gobierno soluciones concretas de política pública, el actuar del Estado se basó exclusivamente en acciones reactivas desatendiendo el clamor de los campesinos y los reclamos de académicos y sectores críticos. Podría nombrarse en este punto la resistencia del gobierno a discutir los efectos

de los TLC y su intransigencia en torno a la posibilidad de reconsiderar las medidas de implementación de los acuerdos comerciales con otros países que a todas luces significaban seguir menoscabando el ya golpeado sector rural y la economía campesina.

El incumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno central desembocó en nuevas manifestaciones en el 2014 y en el 2016, estas protestas trajeron a colación las razones por las que se dio el paro nacional agrario del año 2013 y el comportamiento de la administración Santos fue el encendedor de la chispa con las contradicciones al mantener negociaciones con las FARC respecto al futuro del campo colombiano planteando una transformación del sector pero a la vez tomando decisiones de política que iban en contravía de lo acordado.

Las protestas del 2014 antes de verse como un nuevo proceso de agitación diferente del paro agrario acontecido en el 2013 son una continuación de este, puesto que surgieron únicamente por consecuencia del incumplimiento del gobierno de los acuerdos firmados con los campesinos en ese año. Esta protesta arrojó como principal resultado favorable para los colectivos el decreto 870 de 2014 que reglamentó una Mesa Única Nacional como espacio de interlocución entre la plataforma de las organizaciones agrarias, étnicas y populares (Cumbre Agraria, campesina, étnica y Popular) y el gobierno. En este sentido es necesario poner de manifiesto que la CACEP debe su conformación al paro nacional agrario del 2013 y su contundencia; teniendo en cuenta que este escenario permitió avanzar en la construcción de un nuevo colectivo político que dio voz a la multiplicidad de actores del sector rural dándole un nuevo significado a los movimientos sociales para las comunidades agrarias.

Mientras se firmaba el pacto nacional por el Agro casi que simultáneamente se lanzaba la CACEP en la concha acústica de la Universidad Nacional de Colombia con el acompañamiento y respaldo de los sectores más representativos que hicieron parte del PNA. La cumbre Agraria se forjó durante las protestas de agosto de 2013 y aunque su consolidación se dio paralelamente al pacto nacional agrario no puede asumirse que fue

una respuesta coyuntural a este lo cual desconocería el proceso serio organizacional que posicionó una agenda más estructurada con propuestas políticas y estructurales con la complejidad de confrontar el modelo económico imperante rezaga a la población rural.

De acuerdo con lo anterior, este posicionamiento dio sus frutos en el 2014 con la reglamentación de la mesa única nacional y por tanto la legitimación de los colectivos agrarios como sujeto político con potestad para influir en la formulación de políticas públicas, si bien este logro se presentó meses después de que se levantara el PNA se debe en gran parte a los procesos organizativos que nacieron en él. En este proceso se estructuró un pliego de peticiones más amplio en el que se incluían propuestas sobre política comercial, seguridad y soberanía alimentaria, precios de insumos agrícolas, reconocimiento político y territorialidad campesina, así como garantía de derechos y el cual era identificado como *Mandatos para el buen vivir*, sus principales puntos fueron:

1. Tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial.
2. La economía propia contra el modelo de despojo.
3. Minería, energía y ruralidad.
4. Cultivos de coca, marihuana y amapola.
5. Derechos políticos, garantías, víctimas y justicia.
6. Derechos sociales.
7. Relación campo-ciudad.
8. Paz, justicia social y solución política.

4.3.6 Reflexiones finales

La finalidad de este trabajo fue analizar la influencia de las organizaciones campesinas y sus movilizaciones en las políticas públicas agrarias desarrolladas por el gobierno en respuesta a las manifestaciones acontecidas en el último trimestre del año 2013 y a las reivindicaciones de los campesinos, atendiendo a la magnitud y repercusiones de los hechos en la vida tanto cotidiana y política del país, haciendo un seguimiento y análisis del

proceso de identificación y definición del problema público hecho por las organizaciones campesinas y los medios utilizados para su inclusión en la agenda política.

En primer lugar, se realizó una revisión completa tanto de la historia de las organizaciones sociales en el país, particularmente en aquellas que buscan rescatar el sector rural de Colombia como de las políticas públicas agrarias que se han implementado en el país donde se evidenció que la operabilidad del Estado colombiano se limita a la expedición de políticas públicas creadas desde el escritorio y desconociendo las realidades del campo y la situación socioeconómica de sus habitantes.

En seguida se caracterizaron los motivos que llevaron a los habitantes rurales a organizarse en movimientos que usaron prácticas como la protesta social, el bloqueo de vías y los plantones, allí se encontró que aún cuando las plataformas sociales que integraron los movimientos presentan una notable pluralidad coinciden en muchas de las reclamaciones que estuvieron en el centro de la discusión con la administración Santos. Además, se evidenció que el núcleo de las demandas es el tema de la propiedad de la tierra y en general sus peticiones son mucho más estructurales que coyunturales.

Finalmente, se hizo un inventario de las políticas públicas agrarias que el gobierno formuló a partir de los acuerdos firmados con las tres organizaciones con las que sostuvieron las negociaciones, con el fin de comprobar el efecto que causan las manifestaciones y cómo son atendidas sus reclamaciones por parte del gobierno. Aun cuando las protestas causaron un gran impacto mediático a lo largo y ancho del territorio colombiano y este paro nacional es catalogado como uno de los eventos con más repercusión y aceptación social lo que de alguna forma le dio legitimidad desde la sociedad y se logró avanzar hacia la construcción de movimientos sociales que más adelante serían la base de plataformas con alguna incidencia política, la respuesta del Estado sigue siendo tibia frente a la magnitud de la crisis que atraviesa el sector agropecuario y la difícil situación que por consecuencia de la misma viven los productores y campesinos.

Así quedó demostrado con los productos de políticas pública que se identificaron en la presente investigación, considerando que la estrategia del gobierno fue sectorizar y dividir las organizaciones agrarias que adelantaron las manifestaciones y atender los asuntos menos estructurales negándose a negociar sobre puntos como los TLC y la propiedad de la tierra. Esta posición del gobierno se reafirmó con la firma del Pacto Nacional por el Agro escenario en el que no se tuvieron en cuenta a las plataformas que impulsaron el Paro Nacional Agrario.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

El Paro Nacional Agrario logró convocar una amplia diversidad de actores en las calles, lo que decantó en un enorme lío para la gobernabilidad de la administración Santos. La presión ejercida por la magnitud del paro provocó respuestas tanto democráticas como represivas por parte del gobierno, este hecho dejó entrever el poder de las movilizaciones sociales y su rol como mecanismo para propiciar la participación ciudadana en política así como su importancia para la construcción de políticas que respondan a las necesidades reales del país, esto teniendo en cuenta la tendencia en gobernabilidad del establecimiento colombiano donde las políticas públicas se construyen de arriba hacia abajo omitiendo la representatividad de la ciudadanía en este proceso.

Las luchas agrarias en la historia de Colombia han existido de varias formas pasando por partidos hasta movimientos sociales, el PNA se presentó como una forma emergente de la movilización social que logró reunir diferentes actores sin la cohesión de una organización social pero que logró vehicular las demandas del sector campesino del país.

Pese a ser históricamente marginados e invisibilizados el campo y el campesinado se configuran en una salida a la crisis que golpea al país, considerando su elevada participación en la oferta de alimentos y materias primas de origen agropecuario por lo que es necesario que el gobierno desarrolle políticas que capitalicen las oportunidades y ventajas comparativas que ofrece el sector rural del país que tengan sus cimientos en el reconocimiento del campesino como agente productivo y como actor social y político.

El PNA logró que la sociedad civil en general diera una nueva mirada al campo, solidarizándose con las causas de la protesta social, se entiende, por el hecho de encontrarlas justas, lo que constituye una oportunidad para el sector rural al tener la atención del país y para el mismo gobierno de empezar a pensarse el campo como un sector que impulse la economía del país.

Las exigencias y propuestas de los campesinos muestran que el movimiento campesino lejos de ser anacrónico es dinámico y que conserva su capacidad de movilización y debate en torno a las problemáticas tanto coyunturales como estructurales del campo colombiano no obstante el contexto de conflicto armado, pobreza y marginación al que es sometido por el Estado.

El impacto del PNA produjo un escenario favorable para las luchas de otras organizaciones y movimientos sociales del país y se convirtió en la plataforma para la consolidación de procesos organizativos como el de la CACEP.

Las acciones y decisiones del Estado frente al paro y en particular sobre la situación crítica del campo dejan deducir que se sigue viendo a la población rural como un problema y las políticas rurales siguen alimentando el modelo extractivista en el que el campo y el campesino son fichas que se pueden mover a cualquier zona o proyecto según su conveniencia.

La política agropecuaria implementada en el país no es adecuada dado que el modelo dominante no resuelve las problemáticas a las que se enfrenta el campesino y no responde a las necesidades del país aumentando la precariedad de la producción agropecuaria efecto que se ve reflejado en las difíciles condiciones de vida del campesinado. Esto a su vez recrudece la crisis rural aumentando las brechas sociales entre el campo y la ciudad, lo cual quedó en evidencia teniendo en cuenta que el modelo aperturista y extractivista está afectando no solo a los campesinos más pobres, sino que sus efectos se han

extendido a los campesinos de estrato medio y ricos quienes se unieron al paro como algo sin precedentes.

La movilización social y las organizaciones agrarias ejercen una gran presión sobre el establecimiento que parece no reconocer la importancia de los agricultores en la Seguridad Alimentaria del país. Eventos como el PNA y la coyuntura generada logran captar la atención del estado y de la sociedad civil y se tornan fundamentales en la formulación de políticas públicas pertinentes para el sector rural no obstante la influencia del modelo económico predominante en el país.

Las conversaciones en la Habana y la posterior firma del acuerdo pueden considerarse razones coyunturales por las que la movilización alcanzó una mayor magnitud que en años anteriores si se tiene en cuenta lo que sostiene Cruz (2015), respecto a que la guerra reduce las oportunidades para la organización y la acción colectiva al verse vulnerados los derechos de asociación, reunión y expresión en medio del conflicto.

Los movimientos sociales pueden convertirse en una alternativa transformadora con el peso de poder impulsar la incorporación de lo más importante de la agenda social en la agenda política e incluso de inclinar la balanza en la elección de presidente con voluntad política para cumplir los compromisos producto de la protesta social.

La Soberanía y Autonomía Alimentaria están lejos de ser considerados una prioridad para los gobiernos nacionales, en este sentido, toma una importancia adicional el trabajo realizado por las organizaciones campesinas que ponen sobre la mesa estos temas y propician las discusiones en torno a ellos.

5.2 Recomendaciones

Es importante que el estado colombiano se comprometa con una posición clara frente al reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto diferenciado de derechos, asumiendo la relevancia que tiene el campesino tanto en la garantía del derecho a la alimentación como de la seguridad alimentaria desde su rol en la producción de alimentos, empezando por adoptar la declaración de los derechos de los campesinos y otros trabajadores rurales que hizo oficial la ONU y al que Colombia se abstuvo de votar.

Es necesario que el Estado colombiano garantice la participación política del campesino, así como el agenciamiento de sus derechos fundamentales desde su reconocimiento como sujeto político y de derechos con el fin de brindarle las condiciones necesarias para el desarrollo de una vida digna en la que su cultura y sus tradiciones sean preservadas mediante la implementación de políticas públicas en las que sean parte fundamental.

Es de suma importancia que todas las políticas públicas agrarias que se formulen tengan como base una sólida y eficiente participación ciudadana no sólo como mecanismo para incidir en la formulación de las políticas públicas sino también como escenario de empoderamiento y construcción de capacidades y tejido social.

Es vital el fortalecimiento de las organizaciones campesinas que se han venido formando en las manifestaciones de los últimos años, así como es importante que la sociedad abrace estas iniciativas como ocurrió en el paro Nacional Agrario.

El sector agropecuario y su aporte a la economía del país debe ser priorizado por las administraciones nacionales, en este sentido la voluntad política es necesaria en la formulación de políticas públicas que promuevan un desarrollo rural integral y una mayor inversión social en el campo que brinden alternativas que impacten positivamente la actividad agropecuaria, la generación de empleo y como consecuencia se mejore la calidad de vida de todos los colombianos.

Considerando la importancia de la agricultura en la garantía del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria, merece esta un trato especial, se hace necesario entonces, el fortalecimiento de políticas sectoriales con herramientas e instrumentos que contribuyan a hacer las prácticas actuales más efectivas y eficientes fortaleciendo la productividad del sector.

A. Anexo: Acuerdos establecidos en la Mesa Regional Agraria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño

ACUERDOS
El Gobierno Nacional establecerá mediante Decreto, expedido inmediatamente, las salvaguardias para la importación de papa fresca y papa pre-frita congelada, cebolla de bulbo, frijol, arveja, tomate, pera, leche en polvo, quesos frescos y lacto-sueros, de los países de la CAN y Mercosur. Las anteriores medidas de salvaguardia se extenderán por el término de dos (2) años.
El Gobierno Nacional aplicará condiciones y tratamientos especiales en los acuerdos comerciales futuros para la protección de los productos antes mencionados.
El Ministerio de Agricultura, a través del ICA, aplicará los protocolos sanitarios y fitosanitarios vigentes y se compromete a coordinar y agilizar una actualización y aplicación de protocolos fitosanitarios y sanitarios de manera periódica, para los anteriores productos en un término de tres (3) meses.
El Gobierno Nacional, prohibirá la rehidratación de leche en polvo importada para ser comercializada como leche líquida.
El gobierno nacional manifiesta que sobre los temas de tratados de libre comercio con EE.UU. y la Unión Europea, Colombia ha adquirido unos compromisos internacionales de obligatorio cumplimiento. - El Gobierno se compromete a compensar a los productores agropecuarios por las importaciones de papa pre-cocida y congelada; leche en polvo de los EE.UU. y la Unión Europea, asumiendo las importaciones de estos productos como si hubieran sido producidos domésticamente y pagar a los sectores papicultor y lechero el precio doméstico por cada tonelada importada, o su conversión en el caso de papa pre-frita congelada. Estos recursos serán distribuidos a los departamentos, teniendo como referencia el porcentaje de participación en la producción nacional de cada uno de ellos, y serán administrados directamente por las asociaciones de productores. Para determinar el valor a compensar se determinará el precio justo. Esto se realizará por un periodo de dos (2) años y su asignación departamental será cada seis (6) meses, a partir del 01 de enero de 2014.
El Gobierno Nacional se compromete, a través de Colombia Compra Eficiente, mediante una circular, en la cual establezca que las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del poder público deben otorgar a las ofertas que incorporen bienes agropecuarios colombianos, productos frescos y procesados, recibirán un 20% del total de la calificación en la selección del proveedor.

<p>Colombia Compra Eficiente estudiará la forma de certificar que la nacionalidad de los bienes agropecuarios ofrecidos, y el seguimiento a que la compra del producto nacional se cumpla durante la vida del contrato. Tales estudios se acordarán previamente con las asociaciones agropecuarias de base antes de la expedición de la circular.</p> <p>El Gobierno Nacional se compromete a tramitar las modificaciones al capítulo respectivo de la ley de contratación pública en un término de 15 días, tendiente a incorporar que dentro de los factores de ponderación de los procesos de selección de oferentes se incluya un porcentaje mínimo del 20% de la calificación para las propuestas que incluyan productos agrícolas nacionales.</p>
<p>En cuanto a los temas relacionados con reactivación del comercio exterior con Venezuela para la exportación de productos alimenticios, creación de un plan para la reactivación de la siembra y producción de cereales y modificación de la Resolución 76 de 1977 que prohíbe la producción agropecuaria por encima de los 2650 m.s.n.m. se nombraron comisiones que presentarán resultados en dos (2) días (cumplido).</p> <p>En caso de ser positivas las gestiones anteriores el Gobierno Nacional a través de sus entidades correspondientes se encargará de dinamizar las gestiones que faciliten dichas exportaciones para los productores.</p>
<p>El Gobierno Nacional se compromete en vía de la asociatividad de los pequeños productores agropecuarios de clima frío a facilitar recursos, técnicos y financieros, para la consolidación a través de las asociaciones campesinas agropecuarias de base de los municipios, en un término de dos (2) meses contados a partir de la fecha de la firma del presente acuerdo.</p>
<p>El Gobierno Nacional trabajará con unos delegados de la Mesa Sectorial agropecuaria en la reglamentación del artículo 202 de la Ley 1450 del 2011 y las normas relacionadas, en especial en la necesidad de sumar tanto a las comunidades como a los municipios en la delimitación de ecosistemas de paramos y humedales y en el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas.</p>
<p>El Gobierno Nacional ante la solicitud reiterada de la revocatoria de la resolución 76 de 1977 y su pérdida de fuerza ejecutoria, estudiará las mismas en aras de mirar si tienen fundamento jurídico y técnico hoy; así mismo la presentación de una propuesta tendiente a la protección de estos ecosistemas de paramos y humedales por autogestión de los dueños o poseedores de los predios.</p>
<p>El Gobierno Nacional se compromete a no aplicar la resolución 970 del 2010 a las semillas nacionales hasta tanto no se proyecte una nueva Resolución, que derogue la Resolución 970, que se derive del trabajo de una mesa técnica el tema de semillas con delegados de la presente mesa en la estructuración de una nueva propuesta sobre semillas certificadas que no afecte al pequeño productor agropecuario y que permita de una manera paulatina el mejoramiento de la producción con una participación más activa del ICA para no lesionar el sector.</p>
<p>El Gobierno Nacional en un término de cinco (5) días hábiles después de firmado el presente acuerdo, se compromete a crear una comisión intersectorial con el objetivo de regular los precios de los insumos agrícolas y pecuarios. Serán invitados permanentes cuatro (4) delegados designados por los voceros de los campesinos representados en esta mesa.</p> <p>En un término de cuarenta (40) días hábiles después de creada la comisión, y de conformidad con la información disponible, se deberá expedir las primeras regulaciones en materia de control de precios y de manera permanente a los insumos agrícolas y pecuarios.</p>

El Gobierno Nacional financiará la totalidad de los gastos que implique el funcionamiento de las mesas técnicas que se conformen, de acuerdo con la agenda u hoja de ruta que se acuerde a fin de garantizar su total funcionamiento y el cumplimiento de los acuerdos.

El Gobierno Nacional presentará en cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de la firma del presente acuerdo, e impulsará el trámite de la aprobación de un proyecto de ley tendiente a encontrar la solución a la problemática de los productores agropecuarios afectados por problemas de orden público, sanitarios, ambientales, mercadeo, que les hayan impedido atender oportunamente sus obligaciones con el sistema financiero público y privado. Igualmente, para gestionar los recursos para que dicho mecanismo sea efectivo, usando como ejemplo un Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN) o Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria (FONSA). Este programa se orientará al pequeño productor y a los medianos con un total de activos hasta de 1000 millones de pesos. Para efectos de este programa se incluirán los deudores vencidos hasta el 30 de agosto del año 2013.

Para efectos de este programa se le trasladará al deudor los descuentos que se logren en la negociación con las entidades financieras. El proyecto de ley que presentará el Gobierno Nacional al Congreso de la República se formalizará previa consulta con la mesa técnica que para tal efecto se establezca con los delegados que designen los voceros de los campesinos representados en esta mesa sectorial agropecuaria.

El Banco Agrario se compromete a realizar brigadas de cartera para los clientes que tienen vencimientos hasta diciembre de 2013 o que ya están vencidos, para concederles un plazo adicional de acuerdo con su capacidad de pago para la atención de las deudas. Para aquellos deudores que se presenten en las brigadas y normalicen sus obligaciones, el banco se compromete a la condonación de los intereses contingentes de mora que son mayores a noventa (90) días.

El Banco se compromete a publicitar la convocatoria a las brigadas por medios de comunicación masiva y los voceros de la mesa se comprometen a colaborar en la Convocatoria a los deudores.

Dentro del marco de las brigadas antes citadas, el Banco Agrario se compromete a suspender los procesos judiciales que están vigentes al seis (6) de septiembre de 2013, durante seis (6) meses para aquellas obligaciones que ya están en procesos jurídicos siempre y cuando las dos partes suscriban conjuntamente un memorial de suspensión del proceso.

Igualmente, el Banco implementará en todas sus sucursales un plan de acción para que de manera inmediata se pueda atender con carácter prioritario a los clientes que no se presenten en las brigadas.

Los acuerdos logrados con el Banco Agrario estarán vigentes durante el tiempo comprendido desde la firma del presente acuerdo y el 31 de diciembre de 2013.

En los casos en que se normalicen estos créditos el Gobierno Nacional se compromete a buscar los recursos nacionales para el pago de los honorarios de cobranza, recursos que serán asignados al Banco Agrario para tal efecto.

El Gobierno Nacional se compromete a promover y ejecutar el desarrollo del Programa de Fomento y Reactivación de la Producción de Cereales, a través de las siguientes acciones:

- Impulsar una oferta local de cebada maltera que cumpla con las especificaciones técnicas requeridas para tal efecto.
- Promover la cebada maltera como alternativa de cultivo de rotación que mejore los ingresos del agricultor y sea competitiva con la cebada importada.
- Lograr un impacto social positivo en las zonas de cultivo reflejado en un incremento del empleo y la economía rural.
- Diseñar un plan de suministro local sostenible a largo plazo que disminuya la dependencia de la cebada importada.
- Para el desarrollo del proyecto se vinculará tanto a sectores públicos como privados tales como: Ministerio de Agricultura, FENALCE, CORPOICA, las Gobernaciones correspondientes y la empresa privada.
- El gobierno nacional a través de las entidades competentes se obliga a determinar un responsable y una estructura organizacional para el desarrollo de este proyecto lo cual no implica la generación de una nueva burocracia. Para el desarrollo se tendrá en cuenta un modelo logístico, la generación de un programa coordinado con la empresa privada para las compras de la cebada nacional y unas metas en términos de tiempo calidad y cantidad para la evolución comercial del proyecto.
- El objetivo de este proyecto será producir cebada maltera en el altiplano Cundiboyacense y en Nariño buscando obtener en cuanto al producto resultados promisorios tanto en agronomía como en el comportamiento industrial, comercial y disminuir áreas de papa que causan la sobreproducción en Colombia.
- Es fundamental el impulso por parte del gobierno nacional y coordinación con la empresa privada de los procesos de investigación y desarrollo como soporte al fomento comercial de la cebada maltera en Colombia.
- Para lograr lo anterior se deberá determinar una estrategia especial teniendo en cuenta que este territorio se caracteriza por el cultivo de minifundios de bajo poder adquisitivo.
- Adicional a los puntos arriba mencionados se revisará en la mesa de cereales los temas de trigo y avena.

El Gobierno Nacional facilitará mediante varios mecanismos el acceso a diferentes programas que permitan el mejoramiento de condiciones y la competitividad de los productos y productores de clima frío equivalente hasta el 10% del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura del 2014.

El Gobierno Nacional cumplirá inmediatamente el acuerdo celebrado con Dignidad Pajera y cebollera el pasado 9 de mayo.

DESACUERDOS

Gobierno Nacional no se compromete a reducir como mínimo en un 40 % el precio al consumidor final de maquinaria y equipos agropecuarios y agroindustriales e insumos (semillas, material genético, fertilizantes, concentrados, sales, medicamentos veterinarios, agroquímicos, materiales que se utilicen en la actividad agropecuaria)

El Gobierno Nacional no se compromete a implementar inmediatamente un programa de condonación de deudas vencidas para créditos agropecuarios individuales y/o asociativos. Así como tampoco se compromete a establecer líneas de crédito con intereses blandos que no superen el 2% efectivo anual.

En lo referente al proyecto de Ley sobre el PRAN o del FONSA, los representantes de los campesinos proponen que se incluya en el texto del proyecto la condonación de un porcentaje significativo del capital y del total de los intereses.
Los voceros hacen la solicitud de que las normalizaciones de cartera se hagan sin perjuicio a la calificación en las centrales de riesgo y al incremento de los intereses según lo dispuesto en la reestructuración de crédito actualmente.
El Gobierno Nacional no aceptó negociar el tema de los combustibles en esta mesa, argumentando que hay un acuerdo al respecto en la mesa de Transportes.

ACUERDOS ADICIONALES

El gobierno nacional se compromete a estudiar a través de una mesa técnica la propuesta reiterada por los representantes de los campesinos sobre el restablecimiento de las UMATAS, como parte de la política de asistencia técnica para el productor agropecuario y presentar un documento técnico antes de finalizar el año 2013. Esto con el propósito de garantizar el restablecimiento de este programa y al mismo tiempo asegurar su financiación.
El Gobierno nacional se compromete a presentar un plan para masificar la cobertura de los seguros agropecuarios y a estudiar los términos de las pólizas de tal manera que estas sean entendibles por los campesinos y se garantice el pago efectivo de los siniestros.
El Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y FINAGRO asumen el compromiso de establecer líneas de crédito DRE-LEC, para cultivos de corto plazo con un interés de DTF+1 Y DTF+2 para pequeños y medianos productores respectivamente.
El ministerio de hacienda se compromete a realizar una reunión con representantes de la banca privada y la participación de los delegados de los voceros de los campesinos de esta mesa, con el propósito de plantear la grave problemática que tienen los campesinos en el sector agropecuario y la necesidad de encontrar soluciones a sus créditos e implementar nuevas líneas y accesos a créditos de intereses blandos para que la banca privada contribuya a superar las dificultades de pobreza del sector.
FINAGRO se compromete a diseñar e implementar en un término no mayor a un mes una línea especial de crédito para capital de trabajo para la compra de insumos agropecuarios.
Como resultado integral del trabajo que realizará la mesa sectorial de créditos se considerarán los siguientes aspectos: plazos, tasas de interés, requisitos de acceso, accesos al fondo agropecuario de garantía, tope de los montos de crédito, líneas de crédito para producción, seguro de cosecha, cobertura del seguro de cosechas, costo de la póliza, cubrimiento de los riesgos, cobros pre-jurídicos y jurídicos, creación de nuevas líneas de crédito, periodos de gracia, exoneración del pago de intereses contingentes de mora, compra de maquinaria y equipos, incorporación de todas las variedades de papa y obligaciones del productor.
El Banco Agrario se compromete a realizar en un término no mayor a tres meses la revisión y reformulación de su política comercial y de servicio al cliente, con el propósito de disminuir los tiempos de respuesta, mejorar el acompañamiento y acercar estas políticas tanto del Banco Agrario como de FINAGRO a los productores agropecuarios; distinguiendo una política especial para pequeños, medianos y grandes productores.
Teniendo en cuenta el incremento de recursos proyectados en la ley de presupuesto para el 2014, el Gobierno Nacional se compromete a la destinación de mayor cantidad de recursos para ICR y el incentivo a la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores agropecuarios.

En la mesa de discusión los voceros de los campesinos solicitan todas las garantías para quienes han sido detenidos y judicializados a lo que la Defensoría del Pueblo ha manifestado que todos están siendo asistidos con defensa técnica para la protección de sus derechos.

Este proceso continuará inmediatamente en una segunda fase en las mesas técnicas acordadas por las partes, para lo cual habrá una reunión preparatoria donde se acordará un plan de trabajo y cronograma. Esta reunión se realizará el día lunes 16 de septiembre en la ciudad de Tunja.

Bibliografía

Machado, A. (2009). La reforma rural, una deuda social y política. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia.

Amenta, E; Caren, N; Chiarello, E; Su, Y. (2010). The political consequences of Social Movements. Annual review of Sociology.

Archila, M. (2005). Idas y Venidas. Vueltas y Revueltas. Protestas Sociales en Colombia 1958-1990. Bogotá: CINEP; Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.

Arias, M; Preciado, M. (2015). Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social. Íconos, Revista de ciencias sociales (54).

Balcazar, A; López, N; Orozco, M; Vega, M (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Red de desarrollo agropecuario. Unidad de desarrollo agrícola. División de desarrollo productivo y empresarial. CEPAL. Naciones Unidas.

Berrío, A. (2006). La perspectiva de los nuevos movimientos sociales en las obras de Sydney Tarrow, Alain Touraine y Alberto Melucci. Estudios Políticos No. 29. Medellín.

Campos, F (2015). El paro nacional agrario de 2013 y la política agropecuaria 2006-2014. Derecho y Realidad, Vol 13. Pág. 153.170.

Cárdenas, J. (2014). Análisis de la incidencia de las organizaciones juveniles ambientales de la ciudad de Quito, en la construcción de políticas públicas. Cuenca.

Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP) (2013). Informe Especial: Luchas sociales, Derechos Humanos y Representación política del campesinado 1988-2012.

Concepto del campesino y su resignificación desde la protesta social del paro agrario Colombia 2013, *Perspectivas Rurales*. Nueva época, Año 13, N° 26, ISSN: 1409-3251.

Cruz, E. (2015). El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, No. 42. Julio – diciembre, Bogotá. PP 47-69. ISSN: 0122-1108.

Cruz, E. (2016). El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación. *Jurídicas CUC*. 12 (1), 31-62. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.12.1.2016.3>

Cuervo, J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. pp. 17-18. Bogotá, Colombia.

Delgado, R. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. *Universitas humanísticas* (64). Pág 41-66.

Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *ENCRUCIJADAS, Revista Crítica de Ciencias Sociales*. (9).

Dorado, F. (2013). Las complejidades del Paro Nacional Agrario. *Rebelión*.

Dorado, F. (2013). La fuerza e impacto del Paro Nacional Agrario. *Corporación grupo semillas*.

Dorado, F. (2013). Lecciones del Paro Nacional Agrario: hora de la audacia revolucionaria. Consultado en <https://prensarural.org/spip/spip.php?article12036>.

Ejea, G. (2006). *Teoría y Ciclo de las políticas públicas. Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*.

El Espectador (2013a). Más de 30 vías bloqueadas por protestas campesinas. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/mas-de-30-vias-bloqueadas-protestas-campesinas-articulo-441725>

El Espectador (2013b). Insumos muy caros. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/insumos-muy-caros-articulo-438853>

El Espectador (2013b). Santos refrendará acuerdos con indígenas de Nariño. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/santos-refrendara-acuerdos-indigenas-narino-articulo-443772>

El Espectador (2013c). Pacto agrario, fórmula para desactivar el paro. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/pacto-agrario-formula-desactivar-el-paro-articulo-443831>

El Espectador (2013d). Gobierno acordó congelar decreto 970. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/gobierno-acordo-congelar-decreto-970-articulo-444540>

El Tiempo (2013). Indígenas y Gobierno sellaron pacto que puso fin a bloqueos en Nariño. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13040504>

El Universal (2013). Indígenas de Nariño y gobierno logran acuerdos. <http://www.eluniversal.com.co/colombia/indigenas-de-narino-y-gobierno-logran-acuerdos-133170-DQEU221354>

Gómez, P. (2016). Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991-2010): Estudios de caso en seis municipios del país. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Guerra Blanco, E. (2014). ¿Organizaciones o movimientos sociales? Esbozo de una crítica a una distinción conceptual. El caso de las organizaciones sociales en la Ciudad de México. *Territorios*, (31), 15-35. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ31.2014.01](https://doi.org/10.12804/territ31.2014.01)

ILSA (2004). *Políticas Agrarias para Colombia*. Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá.

Inclán Osegura, M. (2017). A la sombra de Sidney Tarrow. Conceptos básicos para el estudio de los movimientos de protesta. *Política y Gobierno*. 189-212.

Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Editorial Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Revista Ciencia Política* N° 3. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, Colombia.

Machado, A (2000). El papel de las organizaciones en el desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000
Disponible en la Web:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/machado.pdf>

MADR (2013). *Cartilla Pacto Agrario*.
http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/6880/2/BMC_Cartilla%20PactoAgr.pdf

Medófilo, M. (2013). El paro nacional agrario: cuando el mundo del trabajo se levantó. *Razón Pública*. Consultado en <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7053-el-paro-nacional-agrario-cuando-el-mundo-del-trabajo-se-levanto.html>

Miles, M. B. y Huberman, A.M. (1994) *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*

(2a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Montenegro, H. (2016). Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre agraria, campesina, étnica y popular (Cacep). *Revista colombiana de antropología*. (52)

Murcia, J y Granada Vahos, J. (2015). Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín. *Estudios Políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 151-170. DOI:10.17533/udea.espo.n47a09

Oxfam (2017). Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Informe Oxfam Internacional, mayo de 2017.

Ordoñez Gómez, F. (2014). La cuestión agraria hoy en Colombia: diálogos de paz, movilización campesina y profundización del modelo corporativo. Universidad Nacional de Colombia. *Huellas*. (18)

Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLASCO, Sede Académica de México. México.

PNUD (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia Rural, razones para la esperanza. Bogotá, Colombia.

Roth, André-Noël. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, julio-diciembre. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

Roth, A. (2006). Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia.

Ruíz, D. (2005). Análisis de la situación de los movimientos sociales en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. Revista Opera N° 9. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Salcedo, L; Pinzón, R; Duarte, C. (2013). El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano, CENTRO DE ESTUDIOS INTERCULTURALES, Universidad Javeriana de Cali.

Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C; Varonne, F. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

Tarrow, S. (1997). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial S.A. Alianza Universidad.

Téllez, G. & Cubillos, A. (2009). Políticas públicas y sector agropecuario. Ediciones Hispanoamericanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Toca Torres, C. E. (2013). El Movimiento Campesino Colombiano desde la Teoría. Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales, I, pp. 32-34. Visto en: <http://iberoamericasocial.com/el-movimiento-campesino-colombiano-desde-la-teoria/>

Triana, G. (2013). Tras veinte años de apertura económica: el campo y la industria están en ruinas y el país en resistencia. Consultado en: <https://cedetrabajo.org/blog/tras-veinte-anos-de-apertura-economica-el-campo-y-la-industria-estan-en-ruinas-y-el-pais-en-resistencia/>

Valverde, M (2016). Los Movimientos Campesinos y su incidencia en la Política Pública en torno a la Soberanía Alimentaria. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.

Velasco Olarte, M. (2014). Quiénes son hoy los/as campesino/as: un acercamiento al proceso de construcción de identidad campesina en el marco del conflicto armado en

Colombia. Caso de estudio: las zonas de reserva campesina. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.

Velázquez, M. (2005). Relaciones entre organizaciones y movimientos sociales. Redes y oportunidades políticas: los casos de la Red Nacional de Acción Ecologista (Argentina) y la Red Nacional de Derecho a la Información Ambiental (México). *Región y sociedad*, ISSN 0188-7408, N°. 33, 2005, pags. 33-70. 17. 10.22198/rys.2005.33.a607.