



#5

**Octubre
2021**

Trabajo agrario y ruralidades en transformación

**Agronegocio,
seguridad
alimentaria
y género**

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Trabajo agrario,
desigualdades
y ruralidades**



CLACSO

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Paola Mascheroni
Germán Quaranta
José Ignacio Vega Fernández
Yuritzin A. Flores Puig
Laura Natalia Gil Vega

Trabajo agrario y ruralidades en transformación : agronegocio, seguridad alimentaria y género / Paola Mascheroni ... [et al.] ; coordinación general de Germán Quaranta ; Paola Mascheroni. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-029-3

I. Agroindustria. 2. Seguridad Alimentaria. I. Mascheroni, Paola, coord.
II. Quaranta, Germán, coord.

CDD 306.364



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga
y Tomás Bontempo.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Coordinador/a:

Germán Quaranta

Centro de Estudios de
Investigaciones Laborales
Consejo Nacional de
Investigaciones Científicas y
Técnicas
Argentina
gquaranta@ceil-conicet.gov.ar

Paola Mascheroni

Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Uruguay
pmascheroni@gmail.com

Contenido

5 Presentación

Paola Mascheroni y Germán Quaranta

7 A Revolução Azul no Brasil

O agronegócio e a transformação agroindustrial da produção de pescados a partir da aquicultura intensiva empresarial

José Ignacio Vega Fernández

23 Seguridad alimentaria y agricultura familiar en el territorio, un análisis desde las políticas públicas

El caso de la Sierra Norte de Chiapas en México

Yuritzin A. Flores Puig

42 Las mujeres, el despojo y la restitución de tierras en Colombia

Caso Departamento de Caquetá

Laura Natalia Gil Vega

64 Novedades

Prêmio Anpocs de Excelência Acadêmica (2021) Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

Trabajo agrario y ruralidades en transformación
Número 5 · Octubre 2021

| Presentación

El quinto Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO “Trabajo Agrario, desigualdad y ruralidades” se centra en los temas del agronegocio, seguridad alimentaria y género. Como el número anterior, este Boletín tiene como propósito difundir las tesis de posgrado de jóvenes investigadoras e investigadores integrantes del Grupo de Trabajo que se entrelazan y nutren con los principales ejes de debate del grupo. Los trabajos que integran este Boletín número 5, reflexionan a partir de los territorios de Brasil, México y Colombia.

José Ignacio Vega Fernández en su artículo “A Revolução Azul no Brasil: o agronegócio e a transformação agroindustrial da produção de pescados a partir da aquicultura intensiva empresarial” aborda el fenómeno del agronegócio como espacio de valorización del capital en la acuicultura en la Región Nordeste del Brasil.

En segundo lugar, Yuritzin Flores Puig en su contribución “Seguridad alimentaria y agricultura familiar en el territorio, un análisis desde las políticas públicas: el caso de la Sierra Norte de Chiapas en México” se ocupa del problema de la seguridad alimentaria y la pobreza entre la pequeña agricultura familiar y la población rural partir de un enfoque territorial de las políticas públicas.

Laura Natalia Gil Vega en su trabajo “Las mujeres, el despojo y la restitución de tierras en Colombia. Caso Departamento de Caquetá” aborda el acceso a la propiedad de la tierra por parte de las mujeres en el contexto del conflicto armado y la consecuente marginalización del campo colombiano. Específicamente analiza la política de restitución de tierras

y la necesidad de profundizar un enfoque de género de las políticas públicas.

Finalmente, en este Boletín se comparte una biografía de Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, integrante fundadora del grupo, que ha recibido recientemente el Prêmio Anpocs de Excelência Acadêmica (2021).

Paola Mascheroni y Germán Quaranta
Coordinadores del Grupo de Trabajo CLACSO Trabajo agrario,
desigualdades y ruralidades

A Revolução Azul no Brasil

O agronegócio e a transformação agroindustrial da produção de pescados a partir da aquicultura intensiva empresarial

José Ignacio Vega Fernández*

Introdução

A aquicultura (cultivo e criação de todo tipo de organismos aquáticos), principalmente praticada nos moldes empresariais, vem crescendo de forma continuada desde a década de 1980 e mais intensamente a partir da década de 1990 (FAO, 2016). Esse crescimento coincide com a expansão da globalização neoliberal pelos quatro cantos do mundo e pelas mais diversas esferas da vida social, entre elas, a produção de alimentos

* Laboratório de Estudos Rurais (LAE-Rural), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil. Membro do Grupo de Trabalho CLACSO Trabajo agrario, desigualdades y ruralidades.

e produtos agrícolas através do agronegócio, dos sistemas agroalimentares, agroindustriais e suas corporações transnacionais.

O termo Revolução Azul é utilizado por instituições, empresários do setor aquícola e estudiosos da área de diversos países, para referirem-se a um processo de modernização e transformação produtiva semelhante ao acontecido na agricultura com a denominada Revolução Verde nos anos de 1960. Em ambos os casos, trata-se de processos de capitalização voltados a produção de *commodities*, que mediante o uso de força de trabalho assalariada, a exploração dos recursos naturais, a utilização de espécies geneticamente modificadas, de insumos industriais e de pacotes de fitossanitários, visam atingir a produção em massa de produtos homogêneos voltados ao mercado internacional de alimentos, como frisado por Cavalcanti (1997, p. 7; 2004, p. 13), para o caso da fruticultura do vale do São Francisco.

No Brasil, o impulso da Revolução Azul está também diretamente relacionado com emergência do neoliberalismo no país, principalmente a partir dos anos 1990. Se com a Revolução Azul a produção mundial da aquíicultura multiplicou-se por três, num período de apenas vinte anos (1995-2015), nesse mesmo período a produção aquícola no Brasil multiplicou-se por onze. (FAO, 2016; IBAMA, 1997; MMA; IBAMA, 2007, MPA, 2011). Esse crescimento produtivo significou a expansão territorial de grandes fazendas aquícolas, principalmente voltadas à produção de camarão e tilápia através do desmatamento de centenas de hectares de mangue (Guimarães, 2007, 2009; Queiroz; Rossi; Meireles; Coelho, 2013; Schaeffer; Cintrón; Coelho Jr., 2013; Magris; Barreto, 2010) e da instalação de cercas nas águas de mares, mangues, rios, estuários e barragens que antes eram de uso comum para as comunidades de pesca artesanal, e agora servem para fins de lucro privado, segundo uma lógica produtivista empresarial voltada a produção de *commodities*.

Nesse artigo problematizamos a Revolução Azul no Brasil, a partir da análise do contexto da sua emergência e desenvolvimento, assim como dos principais elementos envolvidos na sua legitimação e das suas contradições. Para isso, discorreremos acerca da emergência da Revolução

Azul durante o período neoliberal no país (1995-2003) e da sua continuidade no período conhecido como neo-desenvolvimentista (2003-2015), utilizando-nos de alguns dos resultados obtidos durante a pesquisa de doutorado intitulada “A expansão da aquicultura empresarial e os conflitos com a pesca artesanal no Estado de Pernambuco (Brasil): uma análise a partir dos projetos Beijupira e Cação de Escama”.

O Neoliberalismo e a emergência da Revolução Azul no Brasil

O neoliberalismo no Brasil teve como principal alavanca política os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB (1995-2003). O avanço do modelo neoliberal foi resultado de um processo intenso e complexo em que intervíram vários fatores, como: o debilitamento da classe trabalhadora, no confronto básico (ou luta de classes) entre capital e trabalho; a hegemonia das formas não produtivas de valorização do capital, especialmente da especulação financeira; e a reconfiguração da estrutura de poder internacional que reforçou a hegemonia das corporações transnacionais e dos EUA. O neoliberalismo trouxe, como consequência, uma nova configuração do poder de classe e das relações internacionais, o que produziu efeitos nas políticas econômicas implementadas pelos Estados-nação e no papel das instituições e organizações internacionais (Cámara; Marina, 2010, Apud Izquierdo, 2012, P. 22, 24).

A partir da procura e da geração de novos espaços de valorização de capital, o capitalismo neoliberal adquiriu uma forte dimensão globalizante, relacionada principalmente com a desregulação dos movimentos internacionais de capital, dando lugar ao que foi conhecido como globalização neoliberal (Izquierdo, 2012, p. 4). Em suma, o neoliberalismo consiste num conjunto de práticas empresariais, políticas e culturais, que refletem uma forma comum de orientação da atividade econômica social e política (Andreu, p. 97, 2009). Ou dito de outra forma, um conjunto de ideias, políticas, instituições e práticas, um momento da luta de classes, e um sistema de acumulação (Saad Filho, 2015, p.58), que

foi fruto da transformação estrutural da economia mundial a partir dos anos 1970 e sua busca pela recomposição das condições de valorização do capital.

Um dos impulsos econômicos orçamentários destinados a promover o sucesso da Revolução Azul no país durante esse período, se deu com o programa para aquicultura do Plano Plurianual (2000-2003) durante o segundo mandato de FHC, este contou com um orçamento de R\$ 65.4 milhões, e contribuiu principalmente com a expansão da carcinicultura (aquicultura voltada a criação de camarão) de forma mais intensa na região Nordeste. Estes empreendimentos, voltados inicialmente a exportação foram alocados em áreas de mangue, e apicuns, causando numerosos problemas em áreas de pesca tradicionalmente utilizadas por pescadores(as) artesanais (Batista; Tupinambá, 2003 apud Azevedo, 2012, p. 149, 150).

O resultado quantitativo mais aparente destas ações de apoio ao setor aquícola foi um crescimento exponencial da produção do mesmo frente a um estancamento da produção pesqueira, durante o período neoliberal, especialmente a partir de 1994, a média das taxas de crescimento anual da produção aquícola foi de 146,7% entre os anos de 1995 e 2003. Em contraste, na mesma época, a média das taxas de crescimento anual da produção da pesca foi de 0,5% (IBGE, 018).

A novidade desse período foi que nele começou a incorporação da questão ambiental como elemento legitimador da aquicultura intensiva, que depois ganharia força a partir da criação de instituições específicas voltadas ao setor que reforçaram esta ideia. A aquicultura passou a ser representada como oposto positivo da pesca e como única forma de produção de pescado capaz de garantir um crescimento contínuo e sustentável e a pesca passou a ser considerada em bloco como atividade eminentemente extrativa e predadora. Isto permitiu que a aquicultura intensiva fosse representada como oposto positivo frente a qualquer tipo de pesca e como salto civilizacional semelhante à transformação das sociedades de caçadores coletores em sociedades agrícolas, pelas instituições criadas depois deste período.

Um exemplo da incorporação desse discurso é o Relatório do Banco Mundial de 1995, no qual se descreve a aquicultura como “próxima grande salto em produção de alimentos” (MCGIN, 1998 apud Assad; Bursztyn, 2000, p.52). Por outro lado, figuras relevantes como René Dumont, o agrônomo pioneiro da “revolução verde” indiana enxergou a aquicultura como uma forma de “passagem das práticas de caça de peixes à colheita racional e previsível de estoques”, semelhante à “transformação do extrativismo agrícola em agricultura sedentária” (Dumont, 1989 apud Assad; Bursztyn, 2000, p. 58). Os próprios Assad e Bursztyn ao analisar as bases para o desenvolvimento da aquicultura sustentável no Brasil falam desta como “válvula de escape à decadência da pesca extrativa”.

A emergência e vigência do neoliberalismo contribuíram com o crescimento e a promoção institucional da aquicultura intensiva no Brasil, uma vez que conseguiram:

- Representar a aquicultura empresarial como única capaz de garantir o crescimento da produção de pescado no Brasil e no mundo.
- Influenciar as instituições públicas voltadas à pesca e aquicultura ou relacionadas com esta, principalmente através do setor do agronegócio que hegemonizava instituições públicas como o MAPA/DPA (Ministerio de Pecuária e Abastecimento/Departamento de Pesca e Aquicultura). Pois este poderoso setor via na aquicultura uma possibilidade de expansão de mercado pela ampliação da fronteira agrícola com as águas. Assim, a aquicultura intensiva cresceu numa íntima relação com o crescimento do agronegócio e com os princípios da revolução verde. Uma relação íntima até o ponto de ser considerada a expansão da aquicultura intensiva como uma extensão do agronegócio e da fronteira agrícola, as águas, e como uma extensão da revolução verde no campo, ao mar, rios, estuários e barragens. Não é por acaso que a expansão da aquicultura no Brasil e no mundo foi batizada por empresários do setor e por instituições públicas voltadas à promoção da pesca e da aquicultura como a Revolução Azul, um nome pouco criativo mais muito indicativo de sua relação íntima com a revolução verde e com o agronegócio.

A continuidade e a consolidação da Revolução Azul no Brasil durante o período neo-desenvolvimentista

A entrada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no governo representou para o Brasil uma mudança histórica sem precedentes. Pela primeira vez no país, o Partido dos Trabalhadores – PT ganhava as eleições e chegava ao governo um partido de esquerda, que tinha suas principais raízes no movimento sindical de base do setor metalúrgico do ABC Paulista. Além disso, a proposta de governo se amparava num modelo de desenvolvimento que tinha suas bases no nacional desenvolvimento ou nacional desenvolvimentismo e que tinha como objetivo representar uma alternativa aos governos neoliberais que o precederam. As características principais e especificidades desse modelo de desenvolvimento econômico são discutidas pelos autores e teorias que problematizam as especificidades da expansão do neoliberalismo no Brasil e as rupturas e continuidades desse modelo com respeito ao modelo neodesenvolvimentista (Boito, 2012; Santos; Milanez, 2013, 2014). Para estes autores, o neodesenvolvimentismo tem como principais premissas o crescimento ilimitado como via única do bem-estar, o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, o foco no mercado internacional e uma concepção de complementariedade entre o Estado e o mercado.

No Brasil o neodesenvolvimentismo significou uma “retomada da proposta da intervenção do Estado em prol do desenvolvimento do capitalismo brasileiro” (Boito, 2012). A literatura mais crítica do neodesenvolvimentismo enfatiza alguns elementos de continuidade entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, como uma versão do liberalismo ou como um compromisso liberal mercantilista, que segue, por um lado, um compromisso entre as diretrizes estratégicas do modelo liberal periférico e, por outro, a atuação ativa do Estado com foco na função estabilizadora. O principal elemento de ruptura com o neoliberalismo é a incorporação de um elemento redistributivo, ainda que restrito e insuficiente na medida em que não afeta seriamente a estrutura de classes, diminuindo a desigualdade entre estas, senão que apenas diminui a extrema pobreza (Santos; Milanez, 2013, 2014).

As especificidades desse modelo se manifestam discursivamente nos projetos de promoção da aquicultura, e na afirmação da aquicultura como único sujeito capaz de garantir esse crescimento econômico ilimitado que garanta o bem-estar. Com a criação primeiro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP em 2003, sua transformação em ministério, com a criação do Ministério de Pesca e Aquicultura – MPA em 2009, e com a promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e da Aquicultura, estabeleciam-se os marcos e alavancas institucionais que possibilitassem a continuidade e consolidação da expansão da Aquicultura empresarial no Brasil e assim o sucesso da Revolução Azul. O foco era e continua sendo o aumento da produção e a potencialidade da aquicultura empresarial brasileira no mercado internacional e na balança exportadora.

Os depoimentos públicos dos secretários e ministros das instituições voltadas a pesca e aquicultura, evidenciam a aposta prioritária por este setor emergente. Por exemplo, o secretário/ministro da Pesca e da Aquicultura Altemir Gregolim (2006-2011), em entrevista à *Rádio Brasil*, fala que o “potencial do Brasil é na aquicultura, é no cultivo” e coloca como objetivo multiplicar a produção pesqueira por vinte e como sujeito responsável desse crescimento a aquicultura, afirmando que se “nós produzimos hoje um milhão de toneladas de pescado, temos potencial para produzir 20 milhões de toneladas de pescado, fundamentalmente no cultivo”, de forma que a cadeia produtiva da aquicultura se equipare com “à cadeia produtiva da carne bovina, do suínos, do frango” e se tornar “um dos maiores produtores mundiais de pescado” (Gregolim, 2009). Por sua vez, Ideli Salvatti, ministra da pesca no período de 2011-2012, reafirma na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento a “capacidade de multiplicarmos por vinte, na próxima década, nossa produção de pescado” e sua aposta na Revolução Azul que “virá do mar, dos lagos, dos rios, dos tanques escavados” (Salvatti, 2011).

Seu sucessor no ministério, Marcello Crivella (2012-2014), ressalta de novo a pretensão de colocar a indústria pesqueira no patamar das indústrias avícola e bovina, publicando na sua página pessoal um artigo que também seria publicado na *Folha*, acerca do que denomina “Reforma

Aquária”. Neste artigo afirma que “o que queremos ser e seremos é um país cuja indústria pesqueira alcance o mesmo desenvolvimento que a avícola ou a bovina.”, coloca o setor empresarial como sujeito protagonista, afirmando que “nossos empresários são chamados a investir na produção de pescado para fazer do Brasil um dos maiores produtores do mundo”. O ministro também estende a Reforma Aquária a pescadores e ribeirinhos, pois segundo ele “centenas de milhares de famílias de pescadores e ribeirinhos poderão obter um lote aquícola” (Crivella, 2013).

Na promoção institucional da aquicultura, subentendeu-se de forma mecânica e acrítica que o aumento da produção aquícola significaria também, necessariamente, um aumento deste consumo de pescado. Mas se olharmos para os dados existentes é importante ressaltar que os dados elaborados pelo MPA e publicados no “Boletim Estatístico da Pesca da Aquicultura 2010” e no documento “Brasil 2002-2010 Balanço do Governo”, acerca do aumento do consumo de pescado per capita, não coincidem com os dados da Aquisição Alimentar Domiciliar Per Capita, da Pesquisa de Orçamentos Familiares, elaborada pelo IBGE.

Segundo os dados elaborados pelo MPA, o consumo de pescado per capita, teria passado de 6,76 kg/habitante em 2002-2003 para 9,03 Kg/habitante em 2008-2009, sendo que, na pesquisa do IBGE, o consumo em 2002-2003 passou de 4,59 kg, para 4,03 em 2008-2009. Ou seja, a pesquisa do IBGE refuta os dados do MPA acerca do crescimento do consumo per capita, mostrando que esse consumo longe de ter crescido tem diminuído mais de meio ponto. Considerando as diferentes metodologias para a produção desses dados, a metodologia do MPA resulta ser claramente menos fidedigna, pois o consumo per capita é calculado como consumo per capita aparente, que é resultado da soma da produção nacional de pescado e das importações menos as exportações, sendo o volume total dividido entre o total da população brasileira, em câmbio a pesquisa de Aquisição Alimentar Domiciliar per capita usa os dados recolhidos no censo e utiliza critérios estatísticos que possibilitam a obtenção de dados mais precisos, tendo os domicílios e as unidades de consumo como unidades amostrais da pesquisa (MPA, 2010, p. 85; IBGE, 2003, 2009).

Se olharmos os dados quantitativos acerca do crescimento da produção da pesca e da aquicultura no Brasil, durante o período de 2003-2011, que compreendeu a criação da SEAP (Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura) em 2003 e sua posterior conversão no MPA (Ministério da Pesca e da Aquicultura) em 2009, podemos ver como a produção da pesca extrativa nesse período se manteve praticamente estável; em nove anos passou das 712,2 toneladas para as 803,3, sendo sua taxa média de crescimento anual de apenas 0.9%, inclusive entre anos 2003, 2008 e 2010 a pesca teve um crescimento negativo. Já no caso da aquicultura o crescimento da produção foi bem maior, passando das 278,1 mil toneladas em 2003 para as 628,7 mil toneladas em 2011, tendo uma taxa média de crescimento anual de 11,3%, e experimentando um crescimento negativo apenas em 2004 e 2005. Isto não é de se estranhar, pois, como já foi dito, a promoção institucional da aquicultura era o carro-chefe destas instituições, e sua expansão era um objetivo explícito, por esta ser considerada como único caminho de modernização, progresso e desenvolvimento sustentável e por isso ser objeto de uma clara priorização institucional e econômica.

Considerações finais

A Revolução Azul no Brasil implicou um notável crescimento das grandes empresas privadas do setor, sua crescente capitalização e fortalecimento decorrentes das fusões, mediante as quais as grandes empresas passaram a fazer parte de portfólios de fundos de investimentos privados do agronegócio. Este foi o caso de empresas como a *GeneSeas*, dedicada principalmente à produção, processamento e distribuição de tilápia em grande escala, e da *Dellamare*, dedicada à distribuição de camarão e outros frutos do mar. Estas se configuraram mediante fusão em 2015 e passaram a fazer parte do fundo de investimentos e participações *Aqua Capital*, voltada principalmente ao agronegócio Brasileiro (EMBRAPA, 2016. p.2). As empresas produtoras de ração (o principal insumo da aquicultura) também seguiram essa dinâmica de capitalização e fusões de grandes empresas, a *Guabi*, uma das principais produtoras de ração para aquicultura e a pecuária da indústria Brasileira, vendeu

51% do seu capital à multinacional norte-americana de rações *Alltech* em fevereiro de 2017, que tem o Brasil como seu segundo maior mercado (Mendes, 2017).

A empresa brasileira *Total alimentos*, voltada também para a produção de ração, foi comprada no ano de 2014 pelo grupo empresarial de origem francês *InVivo* e seu representante no Brasil, *Eviais*, que já tinha dez unidades produtoras no país e mantinha uma estratégia de ampliação de negócio no Brasil e na América Latina (Scaramuzzo, 2014). Por sua vez, a *Cargill Inc.*, uma das mais importantes transnacionais do agronegócio e que atua no Brasil em diversos setores, entre eles a indústria de rações para aves, suínos, pets, bovinos e peixes, através da sua marca de nutrição animal no Brasil, *Nutron*, também dedica parte dos seus investimentos para a ampliação de negócio no setor aquícola, comprando a empresa norueguesa *EWOS Holding AS*, produtora de ração para salmão (Almeida, 2015). As empresas brasileiras *Fatec* e *Brnova*, foram compradas pela *Trouw Nutrition* 2015, que desde 2014 pertence à transacional *SHV Holding* (Mendes, 2015).

Em resumo, o crescimento das grandes empresas da indústria aquícola e de insumos; as estratégias de incremento da capitalização através de fusões; as desigualdades orçamentarias de cada subsetor; e os depoimentos dos ministros, são evidências de que as ações institucionais das principais instituições voltadas para a pesca e aquicultura (SEAP e MPA), longe de estarem efetivamente dirigidas a promover a continuidade do trabalho pesqueiro artesanal e a melhora nas condições de trabalho nesse setor, realmente promoveram a capitalização do setor aquícola e a subordinação da pesca a este setor emergente.

A “Reforma Aquária”, da qual fala o Ministro Crivella não promove apenas a transformação dos(as) pescadores(as) em aquicultores(as) assalariados(as) do setor empresarial, mas principalmente à conversão dos(as) pescadores(as) em empreendedores(as) responsáveis pelos seus próprios lotes aquícolas já que segundo ele “centenas de milhares de famílias de pescadores e ribeirinhos poderão obter um lote aquícola” (Crivella, 2013). Contudo, na prática essa promoção institucional da aquicultura não tem

tido muito sucesso entre os pescadores e pescadoras, pois a maioria delas(as) não têm se transformado em aquicultores(as), nem têm obtido lotes aquícolas. Isto é confirmado pelos dados do Registro Geral da Pesca, já que o número de pescadores(as) artesanais cadastrados(as) 991.641 continua sendo a imensa maioria, 99%, frente a 8.270 de pescadores(as) profissionais industriais, 0,8% do total e de apenas 1.656 aquicultores(as), menos do 0,2% do total de profissionais cadastrados(as) (MPA, 2012, p.61).

Assim as condições “materiais” e “simbólicas” que foram descritas contribuíram com o rápido crescimento da aquicultura intensiva no Brasil de forma geral, não pela transformação dos(as) pescadores(as) em aquicultores(as), que como foi dito não teve muito sucesso, mas pela sua forte promoção institucional, pelo crescimento do setor empresarial e pela incorporação de outros(as) trabalhadores(as) (principalmente camponeses(as)) à produção aquícola.

A possibilidade de crescimento da produção de pescado através da aquicultura no Brasil é inegável, contudo, como foi dito, é falso afirmar que de forma geral, esse aumento tenha significado também se refletido num aumento do consumo de pescado per capita da população nacional. Já no caso do argumento acerca da diminuição da pressão sobre a pesca extrativa e da sobrexploração dos estoques pesqueiros, também resulta muito problemático afirmar que o crescimento da aquicultura contribui para aliviar essas questões. Pelo contrário, a expansão da aquicultura intensiva contribui no aumento da pressão sobre a pesca extrativa, pois boa parte da farinha e óleo de peixe, utilizados na elaboração das rações, advêm da pesca extrativa. A pressão sobre a pesca é tal que 22,4 % do total das capturas de pescado em nível mundial, ou seja, 20,9 milhões de toneladas, são destinados principalmente a preparação de farinha e óleo de peixe (FAO, 2016, p. 208). A depender da espécie, para produzir um quilo de pescado na aquicultura, precisa-se de uma média entre 0,6 e 5 quilos de outros pescados que serão transformados em farinha e óleo de peixe (Naylor et al, 2009, p. 103).

Os dados acerca da sobreexploração de espécies a nível mundial apontam que o crescimento da aquicultura não tem sido acompanhado de uma diminuição da pressão sobre a pesca extrativa, nem uma diminuição da sobreexploração dos estoques pesqueiros, pois desde a década de 1970 vem se incrementando o número de populações sobreexploradas, passando de “10% em 1974 ao 33,1%, em 2015”. No caso do Mar Atlântico sul ocidental, que dentre outros países banha o Brasil, o número de populações sobreexploradas é estimado em 58,9% (FAO, 2018, p. 42).

Os casos de países tão diferentes como são a China e a Noruega, são exemplos significativos de como o crescimento da aquicultura não tem significado uma diminuição da pressão sobre a pesca extrativa, senão o contrário. A China lidera a produção aquícola, ao mesmo tempo que lidera a importação de farinha de peixe. A Noruega é o maior produtor de salmão em cativeiro do mundo e um importante consumidor de óleo de peixe, farinha e óleo que, diga-se de passagem, advêm majoritariamente da pesca extrativa de países africanos e sul-americanos. Segundo a FAO (2018, p.76):

Las pequeñas especies pelágicas (caballa, arenque, sardina y anchoa) se emplean tanto para el consumo humano, especialmente en los mercados africanos, como para la producción de harina y aceite de pescado, utilizados principalmente como ingredientes de los piensos destinados a las industrias de la acuicultura y la ganadería. Debido a la constante y creciente demanda, se prevé que los precios a largo plazo de la harina y el aceite de pescado aumenten de nuevo. En los últimos dos años, el Perú ha seguido siendo el principal productor y exportador mundial de harina y aceite de pescado. (..) China ha seguido siendo el principal mercado de consumo de harina de pescado y Noruega de aceite de pescado, principalmente para sus grandes industrias aquícolas. (FAO, 2018, p. 76)

Dessa forma, o crescimento da demanda de farinha e óleo de peixe tem contribuído para o aumento da pressão sobre a pesca extrativa das pequenas espécies pelágicas utilizadas para esse fim, aumentando seu preço e concorrendo com o consumo humano direto que se faz dessas espécies em muitos países. *Esse aspecto é fundamental para entender*

que a questão de fundo não é apenas o aumento da produção, e, inclusive, que o principal desafio não é aumentar a produção, pois existem enormes problemas relacionados com a distribuição e com a redução dos desperdícios, rejeitos, perdas e usos não humanos de alimentos como os pescados. Segundo a FAO (2018), as perdas de pescados posteriores à captura, ou seja, entre o desembarque e o consumo representam entre 27% e 35% do total de pescado capturado no mundo (FAO, 2018, p.55), além de que, aproximadamente, 75% dos pescados utilizados para fabricação de farinha de pescado provêm de pescados que são aptos para o consumo humano, sendo apenas 25% feita a partir de subprodutos de pescado não aptos para o consumo humano. Dito isso, resulta fundamental entender que qualquer projeto de aquicultura deve estar orientado para a utilização de matérias primas que não concorram com o consumo humano e que não aumentem a pressão sobre os estoques pesqueiros e que o uso de farinhas e óleo de pescado que provêm de pescados aptos para o consumo humano deve ser estritamente evitado por qualquer projeto de aquicultura, isto significa agir na direção contrário do que até agora vem significando a Revolução Azul no Brasil, uma extensão do agronegócio que promove uma transformação produtiva voltada à acumulação capitalista e à produção de commodities no mercado internacional de alimentos.

REFERÊNCIAS

- Almeida, Isis. O consumo de peixes está crescendo a um ritmo mais *rápido do que o da carne e Cargill* entra na briga. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Notícias. 2015. Disponível em: encurtador.com.br/fqzOY.
- Andreu, Alberto. La crisis del neoliberalismo. Revista de Economía Crítica, v.1, n.7, p.96-117. 2009.
- Assad, Luis. T.; Bursztyn, Marcel. Aquicultura sustentável. In: Aquicultura no Brasil: bases para um desenvolvimento sustentável. Brasília: CNPq, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 33-72.

Azevedo, Natalia. Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003-2011). Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba, 2012.

Batista, Pedro; Tupinambá, Soraya. A carcinicultura no Brasil e na América Latina: o agronegócio do camarão. Rio de Janeiro: REBRIP, 2003. Disponível em: encurtador.com.br/jCDH8.

Boito, Armando; Berringer, Tatiana. A frente neodesenvolvimentista e a política externa nos governos Lula e Dilma. Campinas: Mimeo. 2012.

Cavalcanti, Josefa Salete. Globalização e Processos Sociais na Fruticultura de Exportação do Vale Do São Francisco. Globalização, trabalho, meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação. Instituto de Pesquisas Sociais - Fundação Joaquim Nabuco, 2004. Disponível em: encurtador.com.br/imrj5. Acesso em: 15 jan. 2019.

Cavalcanti, Josefa Salete. “Frutas para o mercado global”. Estudos Avançados USP, São Paulo, n. 29, p. 79-93, 1997.

EMBRAPA, Pesca e Aquicultura. A Aquicultura Brasileira cresce 123% em dez anos. Portal Embrapa. Notícias. 2016.

FAO. El estado mundial de la pesca y de la acuicultura. Contribución a la seguridad

alimentaria y nutrición para todos. Roma: 2016.

FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible. Roma: 2018.

Gregolim, Altemir. Bom Dia, Ministro. (Entrevista). Brasília, 2009.

Guimarães, Ariana. Análise multitemporal da superfície de manguezal do litoral Norte de Pernambuco: a participação da aquicultura na conversão de áreas de mangue em viveiro, 2007.

Guimarães, Ariana. Impact of aquaculture on mangrove areas in the northern Pernambuco Coast (Brazil) using remote sensing and geographic information system. Aquaculture Research, 2009.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Estatística da Pesca 1995. Brasil – Grandes Regiões e Federação. Tamandaré, 1997. Disponível em: encurtador.com.br/lwW68.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tabela 3940 – Produção da aquicultura por tipo. Pesquisa da Pecuária Municipal, 2018. Disponível em: encurtador.com.br/nqGKX.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2003, 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>

- trabalho/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?&t=o-que-e
- Izquierdo, Sergio. Auge y crisis neoliberal. Mesa Redonda. Visión de la crítica de la economía política sobre la crisis de 2008 y la perspectiva económica y política en el 2012, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, México D.F. 2012.
- Magris, Rafael.; Barreto, Raquel. Mapping and assessment of protection of mangrove habitats in Brazil. *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*. v. 5, n. 4, p. 546-556, 2010.
- Mendes, Luiz. Com apoio da Alltech, Guabi renova plano de expansão. *Agronegócios*. Revista Valor. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/nzHJ9.
- Mendes, Luiz. Trow Nutrition, ex-Nutreco, erguerá nova fábrica no país. *Revista Valor Econômico*, 2015.
- MMA, Ministério do Meio Ambiente; IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Estatística da Pesca 2005: Brasil - Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasília, 2007. Disponível em: encurtador.com.br/IAF25
- MPA, Ministério da Pesca e Aquicultura. 100 Perguntas sobre a Pesca e Aquicultura no Brasil. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/isxE8.
- MPA, Ministério da Pesca e Aquicultura. Aquicultura-Cessão das águas da União. 2011. Disponível em: encurtador.com.br/mBGM2.
- MPA, Ministério da Pesca e Aquicultura. Plano Safra da Pesca e da Aquicultura 2012/13/14. Brasília: 2008.
- Naylor, Rosamond; Hardy, Ronald; Bureu Dominique; Chiu, Alice; Elliott, Matthew; Farrell, Anthony; Foster, Ian; Gatlin, Delbert; Goldberg, Rebecca; Hua, Katheline; Nichols, Peter. Feeding aquaculture in an era of finite resource. *PNAS*, v. 106, n. 36, 2009. Disponível em: encurtador.com.br/bdmNP.
- Queiroz, Luciana; Rossi, Sergio; Meireles, Antonio; Coelho, Carlos. Shrimp aquaculture in the federal state of Ceará, 1970-2012: Trends after mangrove forest privatization in Brazil. *Ocean & coastal management*, v.73, p.54-62, 2013.
- Saad Filho, A.lfredo Neoliberalismo: Uma análise marxista. *Marx e o Marxismo*. v.3 n.4 jan./jun., 2015.
- Salvatti, Ideli. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Câmara dos Deputados. Audiência Pública n. 0564, Brasília, 24 maio 2011. Disponível em: encurtador.com.br/delou.
- Santos, Rodrigo.; Milanez, Bruno. Neodesenvolvimentismo às avessas? Uma análise do atual modelo de desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Texto para Discussão. 2014

Santos, Rodrigo; Milanez, Bruno. Neodesenvolvimento e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? In: Anais do 37. Encontro Anual da ANPOCS, 2013, *Águas de Lindóia*, 2013.

Scaramuzzo, Mônica. Francesa InVivo compra empresa de ração animal. Revista exame. 2014. Disponível em: encurtador.com.br/tOW25

Schaeffer, Yara.; Cintrón, Guzmán.; Coelho-JR, Raul. Managing shorebird flyways: shrimp aquaculture, shorebird populations. In: Boere, C.G.; Galbraith, C.A; Stroud, D.A. (Org.). *Waterbirds around the world*. Edinburgh: The Stationery Office Limited, 2006. p.812-816.

Seguridad alimentaria y agricultura familiar en el territorio, un análisis desde las políticas públicas

El caso de la Sierra Norte de Chiapas en México¹

Yuritzin A. Flores Puig*

Introducción

Existe un fuerte vínculo entre la seguridad alimentaria y quienes producen alimentos dentro de los países. Sería factible pensar que quienes nos alimentan tienen cubierta esa necesidad vital; sin embargo, dadas

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Este capítulo se basa en algunos hallazgos de la tesis doctoral “Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar en el territorio, un análisis desde las Políticas Públicas: El caso de la Sierra Norte de Chiapas en México”, presentada en el año 2019. También fue apoyado por el Proyecto PAPIIT IN303117, “Gobernanza y desarrollo territorial. El papel de las políticas públicas. Un estudio comparativo 2017-2019”.

¹ Una sección del material de este artículo fue publicado de manera parcial en la revista *Cuadernos Americanos* 169, Nueva Época, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC), México 2019/3, ISSN 0185-156X, pp.159-178. Para este artículo se ha seleccionado el contenido del análisis sobre el enfoque de la seguridad alimentaria, el territorio, y su abordaje en las políticas públicas basado en un estudio de caso que hasta el momento no ha sido publicado.

las desigualdades y la pobreza en la que viven algunos de los agricultores en las distintas regiones del mundo, incluido México, garantizar la seguridad alimentaria entre los campesinos pobres de subsistencia, autoconsumo e infrasubsistencia se vuelve una tarea desafiante, particularmente en materia de política pública.

Según recientes estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) “existen más de 608 millones de explotaciones familiares en todo el mundo, las cuales ocupan entre el 70 % y el 80 % de las tierras agrícolas del mundo y producen casi el 80 % de los alimentos mundiales en términos de su valor” (FAO, 2021); al mismo tiempo, de manera paradójica, los agricultores familiares, campesinos y asalariados del campo en países de ingresos bajos y medios enfrentan condiciones de pobreza, desigualdad, inseguridad alimentaria e incluso hambre. México no es la excepción; se estima que hay “52 millones de mexicanos que viven en pobreza, de los cuales el 55 % vive en zonas rurales” (CONEVAL, 2018), siendo las mujeres rurales, indígenas y campesinas las más vulnerables. En términos de seguridad alimentaria, se calcula que “el 80 % de los hogares rurales enfrentaron algún nivel de inseguridad alimentaria, en cuanto a la desnutrición crónica se estima que en zonas urbanas es del 10% mientras que en zonas rurales es del 20 %” (ENSANUT, 2012).²

Respecto a esta situación surgen distintas iniciativas globales como los Objetivos del Milenio (ODM), la campaña de Hambre Zero e incluso el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF), todas coincidentes en el objetivo de erradicar el hambre y alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo mediante la producción de alimentos sostenibles, desde una óptica en donde los pequeños productores se convierten en la alternativa para alimentar al mundo, aun cuando ellos también enfrentan una situación de inseguridad alimentaria y pobreza.

² Se revisó la ENSANUT 2016 de Medio Camino; sin embargo, no se abordan los datos desagregados de seguridad alimentaria y, en relación al tema de desnutrición, si bien hay referencias descriptivas no hay estimaciones generales.

Es innegable el potencial que tienen los agricultores familiares en términos de seguridad alimentaria, desarrollo rural, conservación de la biodiversidad, y en la conversión a sistemas sostenibles en distintas regiones del mundo; sin embargo, es necesario reconocer las limitantes que enfrenta este sector en relación a capacitación, competitividad y producción, y la necesidad de que los gobiernos tomen acciones en materia de política pública.

En México, en la administración anterior, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) implementó una serie de programas dirigidos a los agricultores de pequeña escala.³ En cierta manera esto representó un avance, ya que normalmente las políticas públicas y los marcos regulatorios han definido indistintamente al sector productivo como agricultores o productores.⁴ Asimismo, en el año 2012, en un estudio conjunto de la SAGARPA y la FAO se introduce el término de Agricultura Familiar (AF), en el cual se establece que “la pequeña agricultura está íntimamente ligada a la AF, ya que se considera que las unidades de producción de pequeña escala generalmente tienen un carácter familiar”,⁵ y al mismo tiempo se plantea una clasificación de las Unidades Económicas Rurales (UER) de acuerdo a ingresos por ventas, diferenciando 6 estratos: (1) Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado; (2) Familiar de subsistencia con vinculación al mercado; (3) UER en transición; (4) Empresarial con rentabilidad frágil; (5) Empresarial pujante; y (6) Empresarial dinámico.

3 En el año 2016, la SAGARPA integra el Programa de Pequeños Productores con el objetivo de incentivar a los pequeños productores de los estratos E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado y E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado.

4 En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el artículo tercero, se incorpora el término de “agentes de la Sociedad Rural”; como sujetos de la Ley se incluye a los productores del medio rural, y a lo largo del documento se habla de forma general de los productores. Fuente: Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, México, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2017 (última actualización).

5 Se establece que “la pequeña agricultura o agricultura familiar considera a los productores agrícolas, pecuarios, silvicultores, pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados que, pese a su gran heterogeneidad, poseen las siguientes características principales: acceso limitado a recursos de tierra y capital, uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el (la) jefe (a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo” (SAGARPA, FAO, 2014:17-37).

A partir de esta clasificación se muestra la desigualdad que prevalece entre las UER: se registraron un total aproximado de 5.5 millones de UER, de las cuales los estratos 1 y 2 representan el 73 %, considerando que el estrato 1 no tiene ingresos y el 2 alcanza un ingreso promedio anual por ventas de \$ 17, 000 pesos (USD 1,300); mientras que el estrato 6 representa el 0.3 % del total de UER, con un ingreso promedio anual de \$ 11, 700,000 pesos (USD 903,000)⁶ (SAGARPA, FAO, 2014:17-37). Estos estratos diferencian una estructura productiva de carácter familiar y otra empresarial, desde un enfoque económico, sin abundar en sus características sociales, retratando el modelo del sector agrícola imperante a nivel nacional. Además, nos muestran la concentración de ingresos en un porcentaje mínimo de agricultores frente a uno mayoritario sin o con escasos ingresos, que no logran aportar al sector agropecuario ni al crecimiento de la economía nacional. Los estratos 1 y 2 cobran una mayor relevancia y generan una preocupación mayor dadas sus condiciones socioeconómicas y productivas, pero sobre todo de inseguridad alimentaria. No atender a estos estratos desde una política con un enfoque correcto perpetuaría su situación de pobreza y desigualdad, tratando de aliviar esta situación mediante políticas sociales de carácter asistencialista.

En este sentido, la situación que enfrenta el campo mexicano es difícil; en los últimos 20 años el sector agrícola en México ha tenido un crecimiento y productividad relativamente bajo en condiciones de desigualdad. Es importante mencionar que la actividad agrícola da sustento a una cuarta parte de los hogares del país, considerando la pluriactividad como una fuente de ingresos en las UER de menor escala y no solo la agricultura por sí sola.

El panorama de la agricultura campesina de subsistencia en México es complejo y crítico; a pesar de décadas de políticas públicas y programas sociales con el objetivo de erradicar la pobreza y hambre, la realidad es que esta situación persiste, con el riesgo de ir en aumento. Esto podría

⁶ Se hace un cálculo aproximado en dólares al tipo de cambio de 1 USD = 12.96 \$ al 31 de diciembre de 2012. Fuente: Banco de México.

atribuirse a estas políticas públicas mal diseñadas e implementadas a nivel nacional, que en muchas ocasiones resultan de propuestas de agendas de organismos internacionales, a las que se añan las crisis financieras y alimentarias.

Sin embargo, un factor determinante ha sido la puesta en marcha del modelo neoliberal, que impactó en el campo mexicano y sus habitantes, por ejemplo en la instauración de una estructura bimodal en la agricultura, distinguiéndose los agricultores de mediana y gran escala insertos en el mercado y los agricultores de pequeña producción o pequeña escala, que no siempre logran insertarse en la lógica de mercado (representados en los estratos mencionados). Con relación a las políticas públicas, se transita desde un enfoque de Estado Benefactor a otro de Estado Neoliberal y se produce también un cambio en el enfoque de los programas gubernamentales; del primero, basado principalmente en los subsidios a la producción y consumo de alimentos de acceso universal, se pasa a programas focalizados con transferencias monetarias. Entre los cambios más radicales se observa el tránsito de una política alimentaria a una social, de corte asistencialista; uno de los cambios más notorios es que los campesinos – autosuficientes, de subsistencia, pequeños productores – se fueron quedando rezagados y encaminados a la pobreza rural, destinados a ser beneficiarios de los programas sociales y, en menor medida, participantes en los programas productivos.

Aunque existen políticas y programas enfocados a la productividad en el campo y al desarrollo rural, no se cuenta con una arquitectura institucional sólida dirigida a la AF (conformada por los estratos 1, 2 y 3) ni tampoco en materia de seguridad alimentaria, y la opción que prevalece para este sector de autosuficiencia pobre son programas de apoyo enmarcados en la política social, entre los que destacan PROGRESA y, en el ámbito agrícola, PROAGRO y el Proyecto Estratégico en Seguridad Alimentaria (PESA),⁷ éste último dirigido a comunidades de alta y muy alta marginación.

7 El PESA, que fue cerrado en la nueva administración, fue un programa gubernamental elaborado bajo la metodología de la FAO e implementado en los países por las instancias responsables de los temas de agricultura,

Por lo anterior, en este artículo se presentará el análisis de seguridad alimentaria desde un enfoque territorial y su abordaje en políticas públicas, focalizado en las AF de subsistencia y basado en el estudio de caso de la Región Norte de Bosques en el Estado de Chiapas.

Seguridad alimentaria, territorio y políticas públicas

Con relación a la seguridad alimentaria, la FAO establece que “*existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*”. Acompañando este concepto, se han establecido las siguientes dimensiones: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico de los alimentos, el consumo y la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.⁸ Sin embargo, a partir de esta definición se plantean algunas limitantes como la escalaridad, ya que esta definición normalmente se aborda en dos niveles: el nivel nacional y el de los hogares y/o individual, y sus estrategias se concentran en ambos niveles, ignorando otras escalas subnacionales. Aunado a esto, las políticas públicas se han concentrado de manera particular en la producción y disponibilidad de los alimentos como condiciones fundamentales para alcanzar la seguridad alimentaria a nivel nacional, y estas políticas se encuentran albergadas, a su vez, en políticas sectoriales (agrícola, social, económica) y no en una política alimentaria o en seguridad alimentaria que garantice el derecho fundamental a la alimentación. Asimismo, estas políticas buscarán combatir el hambre y la inseguridad alimentaria desde un enfoque “*top-down*”, caracterizado por la verticalidad, y sin considerar las necesidades y demandas de las

que tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de las capacidades de las personas en agricultura y ganadería familiar en localidades de alta y muy alta marginación.

⁸ Para conocer de manera detallada cada una de las dimensiones consultar: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

personas implicadas en el problema alimentario en un nivel local e incluso comunitario.

De esta manera, el enfoque desde el territorio entiende a este como un espacio dinámico en el que fluyen las relaciones sociales entre los distintos actores que pertenecen y participan en el territorio, siendo el espacio en donde se reproducen las relaciones sociales y económicas, y donde estos actores encuentran sus medios de vida a través de los recursos naturales ofrecidos por el territorio en donde existe una institucionalidad. Además, está caracterizado por la multiescalaridad y multidimensionalidad (económica, política, social, ambiental), que nos permite entender que existen distintos tipos de territorios.⁹

En este sentido, en una reflexión en torno a la seguridad alimentaria y el territorio se muestra que la seguridad alimentaria varía entre territorios y en sus distintas escalas; por ejemplo: “en los espacios urbanos, donde la producción de alimentos es limitada, estos poseen una mejor disponibilidad y acceso a los alimentos, mientras que en los espacios rurales, en donde se producen la mayoría de los alimentos, tienen un acceso limitado y poco variado de alimentos” (OECD, FAO, UNCDF, 2017:31-39). En términos productivos, son pocos los espacios urbanos en donde se producen alimentos suficientes, de calidad y sanos, mientras que en los espacios rurales los alimentos que se producen no son suficientes, particularmente para los productores de autosuficiencia e infrasubsistencia y sus familias; en términos de calidad y que sean sanos, podemos decir que tienen cierta ventaja, pero no siempre se cumplen esas condiciones.

De esta manera, se propone un enfoque desde la seguridad alimentaria y el territorio que, desde el análisis de las políticas públicas, permitiría considerar las diferencias en los territorios, en sus distintas escalas y actores. Al mismo tiempo, este enfoque podría ampliar el marco de las políticas en seguridad alimentaria o coordinar las políticas sectoriales en la lucha contra la inseguridad alimentaria en los territorios.

⁹ El enfoque del territorio se retoma de varias obras de Bernardo Mançano y la multiterritorialidad de Rogério Haesbaert.

En relación a los actores en el territorio, si bien la estratificación propuesta en el marco de la pequeña agricultura o AF es una tipología limitada ya que se basa en el vínculo de mercado e ingresos, ofrece algunas características que servirán para determinar los estratos de campesinos en el territorio, y las acciones gubernamentales.

Por otra parte, este enfoque representa varios desafíos y complejidades; sin embargo, también permitiría impulsar el desarrollo en los territorios particularmente rurales caracterizados por la vida en condiciones de pobreza, al menos mediante políticas públicas diferenciadas según los territorios (incluidos sus actores). En este sentido, se fomentaría que los agricultores de subsistencia logran producir alimentos para su propio consumo y disminuir la incidencia de la inseguridad alimentaria en sus familias.

Este enfoque ha sido abordado en el estudio de caso de las familias de agricultores de subsistencia en comunidades de alta y muy alta marginación de la región de Bosques en Chiapas, analizando la seguridad alimentaria (únicamente en sus dimensiones de disponibilidad y acceso), las dinámicas sociales de producción de alimentos y la participación en programas gubernamentales de apoyo para su actividad productiva.

Metodología

La metodología utilizada en esta investigación ha sido el método descriptivo mixto, basado en una investigación documental e investigación de campo. Para llevar a cabo esta última se mezclaron las técnicas de observación directa en las comunidades visitadas y entrevistas semiestructuradas a sujetos sociales de interés. Además, se ha desarrollado un análisis comparativo entre comunidades en relación a programas sociales, productivos, y a la seguridad alimentaria en las familias entrevistadas.

El trabajo de campo se realizó en el Estado de Chiapas, en la región norte de Bosques, en tres municipios: Pantepec, Rayón y Tapalapa. Se visitaron un total de 10 comunidades y se realizaron un total de 74 entrevistas (63

mujeres y 11 hombres). Se realizaron además un total de 5 entrevistas a los responsables de los programas PESA¹⁰ y SAGARPA en Chiapas y Ciudad de México.

La muestra en campo fue aleatoria, en comunidades de alta y muy alta marginación, con una mezcla de comunidades indígenas y no indígenas, y con familias dedicadas a la AF de subsistencia, permitiendo observar las características generales de los sujetos sociales, sistemas predominantes de producción, nivel de seguridad alimentaria, participación en los programas sociales y productivos.¹¹

Participación de los agricultores familiares campesinos en programas gubernamentales

En la región de Bosques es notorio que existe una mayor participación de agricultores familiares campesinos de subsistencia en programas sociales, y en menor medida en programas productivos, a excepción del Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que no es considerado un programa de mejora de productividad sino de seguridad alimentaria. No está focalizado en los productores, sino en las zonas de alta y muy alta marginación.

Los resultados obtenidos entre los entrevistados arrojan que los programas en los que hay mayor participación – aunque no con cobertura total – son PROSPERA, PROAGRO y PESA. Respecto a la Cruzada Nacional Contra el Hambre, ésta pasó inadvertida entre los entrevistados.

¹⁰ Se selecciona el programa PESA como una dimensión de análisis después de observar en la sistematización del trabajo de campo que el programa es relevante en las comunidades, y que al tener una implementación en distintos momentos en las comunidades permite hacer un análisis comparativo entre las mismas.

¹¹ Los programas gubernamentales abordados en la tesis corresponden al periodo de gobierno 2012- 2018. En esta nueva administración cambiaron de nombre además de presentar algunas modificaciones en sus reglas de operación y focalización. Es el caso del Programa PROSPERA Inclusión Social, actualmente conocido como Becas para el Bienestar Benito Juárez y del PROAGRO Productivo, que cambió por Producción para el Bienestar. Por su parte, el programa PESA cerró en el año 2019 y la Cruzada Nacional Contra el Hambre fue una estrategia que también desapareció al finalizar el 2018.

En el estudio de caso se logran identificar tres esquemas distintos de operación de los programas gubernamentales en los que participan las/los entrevistadas/os de las comunidades visitadas: 1) Responde a una lógica sectorial y centralizada, como el PROAGRO, bajo un esquema de operación horizontal en donde el apoyo llega a las comunidades directamente desde la federación a través de la SAGARPA, focalizado principalmente en la acreditación de un título de propiedad y por extensión de tierra, y opera mediante transferencias económicas sin una supervisión técnica ni capacitación (esto fue confirmado por algunos de los entrevistados); 2) Una combinación entre un esquema de operación vertical con una variante que prevé la participación voluntaria de beneficiarias en comunidades, que es el PROSPERA, basado en transferencias económicas condicionadas a las familias, dirigidas a los menores y jóvenes que asisten a la escuela de forma regular. En este esquema es imperativo que el apoyo otorgado se destine a gastos escolares y alimentarios. A nivel comunitario este programa cuenta con una instancia intermediaria: los Comités de Promoción Comunitaria, conformados por mujeres voluntarias para dar seguimiento al programa; y 3) Un modelo sectorial con una variante de descentralización, que cuenta con un proceso participativo con los beneficiarios del programa, con una mirada desde el territorio. Se trata del PESA, que tiene un enfoque distinto a los anteriores y cuenta con una instancia de intermediación: una Agencia de Desarrollo Rural que dará seguimiento técnico y de capacitación a los participantes en las comunidades. No otorgan apoyos en efectivo sino en especie y en él puede participar cualquier miembro de la comunidad, siempre y cuando esta sea de alta y muy alta marginación, y cuente con tierra y espacio en su traspatio.

Estos esquemas coexisten en la práctica en los territorios rurales; los agricultores familiares han logrado incluso compaginarlos bien y en cierta medida se han vuelto complementarios ayudando a cubrir sus necesidades alimentarias, es decir, las familias logran allegarse de ingresos en efectivo, debido a las transferencias de los programas. El PROSPERA les permite adquirir alimentos (al igual que útiles y uniformes); si tienen PROAGRO, lo reinvierten en su milpa o compran alimentos, y si tienen

PESA la producción de la milpa y los traspatios les permite consumir lo que producen con posibilidad de ingresos por excedentes.

El programa PESA predominó en el estudio de caso, y se realizó una clasificación en tres grupos en relación al periodo de implementación: avanzados (9 años), intermedios (5 años) y principiantes (1-2 años), identificando diferencias sustantivas entre ellos. Por ejemplo: las comunidades principiantes enfrentan una situación de pobreza y marginación, y de inseguridad alimentaria. Respecto al programa, aún están organizándose, no saben bien qué proyectos van a elegir y aún no reciben ninguna capacitación. Si se compararan con las familias que no reciben ningún apoyo gubernamental, enfrentan la misma situación, y dadas sus características podríamos clasificarlos como agricultores de infrasubsistencia, que están presentes aunque no son reconocidos en las tipologías de la AF.

El grupo de los intermedios se identifica con el periodo más difícil del programa, ya que invierten tiempo y recursos financieros sin ver resultados, tienen que trabajar mucho porque el crecimiento de árboles frutales se encuentra en una etapa de cuidados y sin producción. Es en este punto que los apoyos recibidos por otros programas (PROSPERA o PROAGRO) se vuelven complementarios, para invertirlos en sus cultivos o cubrir sus necesidades alimentarias. En algunos casos, incluso, salen de sus comunidades a buscar un trabajo asalariado no agrícola para sostener a sus familias e invertir en su milpa. Este segmento, aunque no ve los resultados inmediatos con PESA, tienen como referente al segmento del programa de avanzados, ya que con los intercambios de experiencias tienen de conocimiento de sus resultados y se vuelve una fuente de inspiración en aquellas experiencias exitosas. En este segmento, de acuerdo a la tipología de AF, corresponderían a los AF de subsistencia.

Los avanzados, después de nueve años, se convirtieron en productores con excedentes en frutales y con ingresos por ventas, en algunos casos hasta con ingresos promedio de entre \$ 50,000 (USD 2,700) hasta \$

70,000 (USD 3,790)¹² anuales.¹³ En cuanto a su acceso a mercados, ocurrió un fenómeno en donde los compradores acudían directamente a las comunidades por el producto y lo pagaban, sin invertir en transporte y otros gastos. Es importante mencionar que estas comunidades agotaron el modelo del PESA, y querían seguir adelante con proyectos como cooperativas para envasar y producir mermeladas y dulces, pero fuera del programa, ya que este no les daba mayor soporte técnico, ni apoyos. Por otra parte, si bien lograron ser excedentarios en frutales, no lograron en su mayoría ser autosuficientes en maíz y frijol, pero al tener ingresos lograron comprar alimentos para sus familias. Este segmento, de acuerdo a la tipología de la AF, correspondería a los AF de intermediaria.

En términos de reconocimiento de los beneficios del PESA, las comunidades avanzadas valoraban fuertemente la capacitación técnica, el involucramiento de los técnicos, el intercambio de campesino a campesino y el conocimiento adquirido; para las comunidades intermedias, el valor del PESA radicaba en los apoyos otorgados en especie, como plantas, semillas, infraestructura para los solares, semillas, pollos, entre otros; las comunidades principiantes, el beneficio que veían en el corto plazo eran los apoyos en especie.

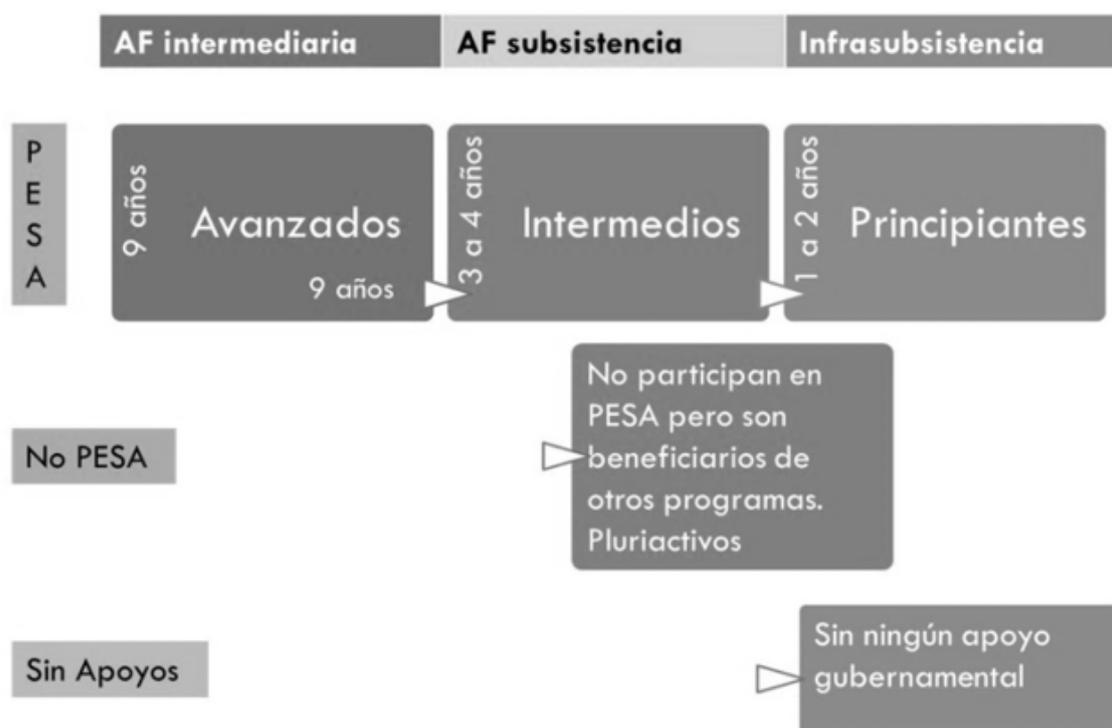
En la Figura 1 se sintetiza el análisis comparativo anterior. En ella podemos comparar las familias de avanzados, intermedios y principiantes con PESA con los casos de familias que no participan en él pero que cuentan con algún apoyo de otro programa, ya sea PROSPERA o PROAGRO, y con aquellos que no son beneficiarios de ningún programa. En este sentido, podemos observar que las familias que no participan en el PESA se ubican entre los AF de subsistencia e infrasubsistencia, ya que a pesar de que cultivan algunos alimentos en sus milpas no logran cubrir sus necesidades alimentarias básicas, y la mayor parte de sus ingresos se basan en otros apoyos o en trabajo como asalariados en actividades no

12 Se hace un cálculo aproximado en dólares al tipo de cambio de 1 USD = 18.46 \$ al 31 de junio de 2016 tomando como fuente al Banco de México.

13 Este cálculo se basa en un valor aproximado total de la producción de la milpa, basado en los precios de venta de sus productos.

agrícolas en otras localidades y/o estado. Por su parte, aquellos que no reciben ningún apoyo gubernamental y no tienen otros ingresos se ubican en la clasificación de infrasubsistencia; en algunos casos, siembran muy poco y de forma precaria, o no tienen tierra ni tampoco ningún empleo, y llegan a ser contratados como jornaleros en otras localidades, pero su situación es incipiente.

Figura 1. Análisis comparativo en relación a la participación en programas gubernamentales



Fuente: Elaboración propia con información del trabajo de campo.

En términos de políticas públicas, de acuerdo a la figura 1, es prioritario dar atención a los segmentos de infrasubsistencia y AF de subsistencia, ya que estarán de manera sostenida en una situación de pobreza e inseguridad alimentaria aun con capacidad productiva. Por tanto, se requiere una política integral con enfoque territorial para atender estos segmentos. En cuanto a la AF de subsistencia, con PESA, se espera que continúen en crecimiento hasta llegar al segmento de avanzados. Sin

embargo, para aquellas familias que no tienen PESA, y que son beneficiarios de otros programas, esto no garantiza que logran pasar la brecha. El riesgo latente para los beneficiarios del PESA avanzados e intermedios es que, si no se los sigue atendiendo en términos de productividad y no se les ofrece otro nivel en términos de capacitación, en cualquier momento pueden volver al segmento de infrasubsistencia y seguir perpetuando esta línea de pobreza.

Es importante mencionar que el PESA tiene áreas de oportunidad como programa, por ejemplo en el caso de los solares de aves donde las mujeres no consumen sus aves y las destinan solo a la venta y tienen una fuerte inversión en maíz para alimentarlas, o sobre disminuir la brecha entre participantes PESA y no PESA. Sin embargo, se presenta como una alternativa para que los grupos más pobres de agricultores familiares logren disminuir sus brechas alimentarias y empezar a insertarse en una dinámica productiva.

Conclusiones

En este trabajo se constata por medio del estudio de caso que el enfoque del territorio es un elemento fundamental que ayuda a abordar el tema de la seguridad alimentaria en su escala local (comunitaria, familiar e individual) así como a comprender su propia complejidad. En el análisis comparativo de participación en programas gubernamentales y estudios longitudinales del PESA se constata que los territorios tienen diferentes formas de producir, de alimentarse, de acceder a los alimentos y de consumir. Al mismo tiempo, enfrentan condiciones distintas de inseguridad alimentaria.

Por su parte, se observó que incluso las milpas, como unidades productivas territoriales, tampoco son iguales entre ellas; gran parte de los AF en las milpas se enfrentan a diversas situaciones geográficas y climáticas, a condiciones particulares de suelos y de acceso a recursos hídricos -entre otras- que determinarán la diversidad de cultivos, producción y rendimiento así como el consumo y gasto en alimentos de las familias

agricultoras campesinas. Además, estarán condicionadas por su situación socioeconómica, el acceso a la tierra, la extensión y la capacitación técnica y el seguimiento, entre otros aspectos, que en materia de política pública no han sido contemplados en su conjunto. Se constata que algunas estrategias gubernamentales se relacionan y atienden algunos de esos factores de forma separada; sin embargo, la situación de inseguridad alimentaria entre los agricultores familiares de subsistencia prevalece.

Al no tener una caracterización y tipología de agricultores familiares campesinos en México no se logra reconocer la heterogeneidad en el sector, lo que lleva a políticas con una focalización generalizada que no permiten el desarrollo de estrategias específicas que atiendan las necesidades de cada segmento productivo.

Si bien el concepto de seguridad alimentaria reviste cierta complejidad en su implementación, el enfoque territorial ayuda a direccionar el concepto y contrarrestar algunos de sus vacíos. Por ejemplo, bajar el tema de la seguridad alimentaria desde la escala nacional hasta la escala local (comunitaria-familiar-individual), mediante la perspectiva multiescalar y desde una perspectiva multidimensional, permite una mayor interrelación y el establecimiento de dinámicas entre estas dimensiones y los actores en el territorio.

En este sentido, hablar de la seguridad alimentaria territorial implica no solo garantizar el acceso y disponibilidad física de los alimentos en todo momento a la población sino que, de manera inicial, habría que plantear cubrir las propias necesidades alimentarias de los agricultores familiares en el territorio. Un factor importante es considerar la multidimensionalidad en los territorios (en este caso en lo local), que implica una interrelación entre sus distintas dimensiones -normalmente, el foco está puesto en la dimensión económica y en la social, dejando a un lado la ambiental-. Al mismo tiempo, se hace necesario replantearse la dimensión política. Es decir, es necesario considerar e incluir en las estrategias en el territorio sus distintas escalas, acorde a los actores – pobladores de ese territorio, considerando sus medios de vida, organización, acceso

a medios de producción, tecnificación, conocimiento, etc.– , en relación a las características geográficas y ambientales, y sobre todo culturales del mismo. También es necesario considerar sus prácticas productivas y alimentarias, por ejemplo en temas como el de no sustituir cultivos sin considerar las condiciones físicas del territorio, mantener la reproducción de las semillas nativas, mantener la cocina tradicional, producción sostenible, etc.

El enfoque territorial en la seguridad alimentaria desde las políticas públicas significaría adoptar el enfoque de las políticas territoriales que plantean un cambio en la formulación de políticas, pasando de aquellas que privilegian una visión sectorial a otras que busquen integrar las acciones sectoriales que tienen lugar en los distintos niveles territoriales desde la gestión pública, considerando la multidimensionalidad del territorio. Asimismo, las políticas territoriales en materia de seguridad alimentaria deberán contener orientaciones y alcances institucionales que permitan integrar procesos de participación e interacción entre los diversos actores en el territorio, y diseñar una estrategia de gobernanza multinivel que permita una coordinación intergubernamental horizontal y vertical, e interinstitucional.

El modelo que prevalece en materia de políticas en México es sectorial y centralizado. En él se mantiene la verticalidad en la toma de decisiones, reduciendo la posibilidad de instaurar el enfoque de una política territorial. Aunque actualmente contamos con una Ley de Desarrollo Rural Territorial que rompe con este esquema tradicional, con un enfoque territorial que promueve la participación de los actores comunitarios en la toma de decisiones, hasta la fecha no se ha logrado consolidar en la práctica.

Como se menciona anteriormente, los apoyos gubernamentales se vuelven complementarios para los AF. Sin embargo, esta no es la manera más óptima para que los agricultores familiares cubran sus necesidades alimentarias; lo idóneo en este caso sería contar con una política alimentaria con un enfoque territorial. Sin embargo aún estamos lejos de este planteamiento ya que en la realidad se logró avanzar en el

reconocimiento del derecho a la alimentación, y aunque existió el interés de promover una Ley Reglamentaria del Derecho a la Alimentación, esta quedó en una propuesta legislativa que fue perdiendo fuerza y no se vislumbra como una prioridad en el futuro. Por lo tanto, en materia de políticas la seguridad alimentaria se retoma desde los programas gubernamentales como un tema secundario, por lo que las dimensiones de la seguridad alimentaria quedarán segmentadas en las distintas políticas públicas y programas gubernamentales existentes.

Esto, sin embargo, tiene sus consecuencias en la forma de atender el tema de la seguridad alimentaria a nivel nacional, considerando las siguientes cuestiones:

- Existe un vacío institucional en materia alimentaria, es decir, no hay una secretaría o instancia gubernamental que trate de manera específica el tema alimentario a nivel nacional desde el enfoque de la seguridad alimentaria.
- Existe desarticulación entre programas gubernamentales implementados por las distintas Secretarías, y una falta de coordinación entre secretarías.
- Se diluye la relevancia del tema de la seguridad alimentaria en la población, teniendo un mayor peso el de la pobreza y la desigualdad.
- Se implementan estrategias fallidas en la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.
- No se tiene una clara distinción entre los términos de hambre, seguridad alimentaria y nutrición.
- La focalización de los programas relacionados al tema alimentario varía, y se generaliza hacia la población en pobreza extrema o pobreza con carencias alimentarias o población de alta o muy alta marginación.

Esto nos muestra la necesidad de desarrollar un eje articulador en materia de política pública en seguridad alimentaria, y que tenga objetivos específicos en materia alimentaria relacionados con el derecho a la

alimentación, con un enfoque territorial. Es necesario ir más allá de un programa a nivel nacional concentrado en la lucha contra el hambre, y considerar la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, así como sus diferencias en los territorios en sus distintas escalas.

BIBLIOGRAFÍA

- CONEVAL. (2018). Resumen Ejecutivo: 10 Años De Medición De Pobreza En México, Avances Y Retos. En *Política Social*, Coneval, México, 2018, 66 p.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI. 328 p.
- Mançano Fernandes, Bernardo. (2011). *Territorio, teoría y política*, México. 17 p. Fuente: <https://horizontescomunitarios.files.wordpress.com/2016/10/mancano-fernandez-territorios-teoria-y-politica.pdf> Última fecha de consulta: 13 de julio de 2018.
- OCDE, FAO, UNCDF. (2017). *Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle*, Francia: OCDE. 171 p.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. "Los pequeños agricultores familiares producen alrededor de un tercio de los alimentos del mundo". Noticia 23 de abril de 2021. Roma, Italia. Fuente: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1396597/icode/#:~:text=Las%20estimaciones%20actualizadas%20apuntan%20a,mundiales%20en%20t%C3%A9rminos%20de%20valor>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de los Estados Unidos Mexicanos (SAGARPA) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2014). *Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero 2012*, Ciudad de México: SAGARPA. 64 p.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de los Estados Unidos Mexicanos (SAGARPA). (2013). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012*, México, DF: SAGARPA y FAO. 294 p.

Sitios web consultados

- Banco de México. Sistema de Información Económica. Series Históricas: Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar.
- <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction>.

do?sector=6&accion=consultarCuadro&id-Cuadro=CF373&locale=es Última fecha de consulta 28 de mayo de 2021.

insp.mx/doctos/ENSANUT2012_Nutricion.pdf Última fecha de consulta: 15 de febrero de 2016.

Encuesta Nacional de Salud Nutricional 2012 (ENSANUT). Ver en línea: <https://ensanut.>

Las mujeres, el despojo y la restitución de tierras en Colombia

Caso Departamento de Caquetá

Laura Natalia Gil Vega*

A pesar de la transformación de la ruralidad, de los avances en el reconocimiento del trabajo femenino dentro de la economía campesina y de la lucha continua del movimiento de mujeres por la protección de sus derechos, estas siguen teniendo mayores dificultades que los hombres para acceder a la propiedad.¹ En Colombia, esta situación se agudiza por los vejámenes propios del conflicto armado interno y las consecuencias de la histórica marginalización del campo.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Documento que hace parte del trabajo de grado titulado "Las Mujeres, el Despojo y la Restitución de Tierras. Caso departamento de Caquetá, dirigido por el Dr. Hubert Carton de Grammont del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Trabajo agrario, desigualdades y ruralidades.

¹ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha manifestado que a pesar de constituir aproximadamente el 51 % de la población rural, las mujeres manejan el 18 % de las explotaciones agrícolas del mundo, recibiendo solo el 10 % de los créditos generados para el campo y únicamente el 5 % de asistencia técnica.

Los actores armados legales e ilegales del conflicto han instrumentalizado el despojo de bienes como estrategia de guerra para dominar y controlar el territorio colombiano y se han servido de la posición de subordinación que ocupan las mujeres en la sociedad rural para expulsarlas, comprarles predios a precios irrisorios, realizar ventas fraudulentas, hurtar sus bienes y ejercer otros tipos de violencias sobre sus cuerpos. (Meertens, 1995, pág. 90).

Por todo lo anterior y como resultado de las exigencias de las organizaciones de mujeres, de la Corte Constitucional de Colombia y de la comunidad internacional, el gobierno creó en 2011 la Política para la Atención de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la cual contempló la restitución de tierras como la estrategia más adecuada para reparar a las víctimas del despojo, devolverles los bienes inmuebles usurpados y asegurar el retorno a los territorios.

La restitución de tierras como una estrategia en contextos de justicia transicional no es nueva;² sin embargo, en Colombia se ha caracterizado por ejecutarse en medio de la persistencia del conflicto armado, por tratarse de un proceso mixto con una etapa administrativa y judicial, por tener una ruta individual para la restitución de propiedad privada y una ruta colectiva para aquellas comunidades que legalmente tienen derecho a un título colectivo, y también por hacer uso de diferentes enfoques con el propósito de atender a la complejidad del conflicto y la diversidad de daños ocasionados por el mismo.

El enfoque de género en las políticas públicas, siguiendo la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, es el acto gubernamental de observar aquellas diferencias que son producto de la imposición de roles entre hombres y mujeres, analizar sus causas y los mecanismos culturales e institucionales que las sostienen, y gestionar políticas estratégicas para corregir dicho desequilibrio (OCDE, 1998).

2 Para el Instituto Internacional de Justicia Transicional, la justicia transicional es “una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia” (2009).

Sobre la incorporación de este enfoque en la Política Pública de Restitución, resulta importante afirmar que desde su formulación dicha política fue contemplada como una herramienta que permite reconocer las condiciones de las mujeres antes y después de los hechos de victimización, garantizar sus derechos como víctimas del conflicto armado interno y transformar los factores que reproducen la desigualdad de género en la ruralidad para garantizar la no repetición de los hechos que dieron lugar al despojo y que facilitaron el mismo (Parada Hernández y Peña Huertas, 2019, pág. 262).

Lo anterior parte de una postura que observa en las políticas públicas con enfoque de género que se desarrollan en contextos en los que se busca transitar de la violencia a la paz, oportunidades para transformar desigualdades estructurales. Para algunos autores, estas políticas permiten asegurar en poco tiempo que toda la capacidad institucional esté orientada a la resolución de problemáticas históricas (Saffon y Uprimny, 2008; Meertens, 2017).

En el caso de las mujeres rurales, quienes defienden esta posición afirman que tanto la observación de la desigualdad que padecen para acceder a la propiedad rural y a sus derechos patrimoniales en igualdad de condiciones que los hombres, así como el análisis de las causas y la implementación de estrategias para resolver a través de medidas afirmativas ese desequilibrio en el proceso de restitución de tierras, parecen ser alternativas para responder a la histórica desigualdad social y económica de género.

Esto último cobra sentido si se entiende que, en el contexto de la nueva ruralidad, la categoría género permitió correr el velo de las representaciones sociales y culturales de lo femenino y masculino que han estado presentes en las sociedades rurales, observar los cambios en los roles que ha traído la mundialización y promover que la desigualdad de género se convirtiera en una discusión central dentro de las políticas públicas rurales (Osorio, 2011).

Por tratarse de un problema arraigado en la sociedad, para resolverlo no basta con la entrega material de la propiedad o el reconocimiento simbólico de la contribución que realizan las mujeres en la economía rural. En palabras de Nancy Fraser, al tratarse de un problema complejo, sistemático y estructural como los derivados de los sistemas “género” y “raza”, requiere responder a las dimensiones de participación, reconocimiento y redistribución sin que una dimensión excluya a la otra (Fraser, 2008).

Desde la expedición de la ley 1448 del año 2011, la Unidad de Restitución de Tierras ha creado diferentes acciones para incorporar esa mirada de sospecha de género dentro de la institución y promover acciones afirmativas que buscan favorecer a las mujeres durante el proceso de restitución, con el propósito de transformar su acceso limitado a la propiedad. A modo de ejemplo, se reconocen medidas tales como la creación en 2013 del programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes en la etapa administrativa, la incorporación de lineamientos y medidas de impacto del programa a través de resoluciones y acuerdos internos y, recientemente, de espacios conocidos como núcleos de exigibilidad. Estos espacios están dirigidos a la formación de las mujeres solicitantes en aspectos como la ruta de acceso al proceso de restitución de tierras, los derechos humanos, la violencia de género y la violencia patrimonial contra las mujeres.

No obstante, a diez años de la expedición de la Política Pública, se ha denunciado la persistencia de dificultades en el proceso de restitución; entre ellas, la garantía de reparación diferencial de aquellas poblaciones, como las mujeres, que han sido afectadas de manera desproporcionada por el conflicto.³

Es por eso que esta investigación pretende conocer, desde la percepción de las mujeres y a través del ejemplo del Departamento de Caquetá, los

³ A la fecha, solo 39.390 de 125.828 solicitudes de restitución han sido presentadas por mujeres (Unidad de Restitución de Tierras, 2020) y se ha denunciado que la persistencia de valores propios de una cultura machista en la población objeto de la política dificulta su acceso a la propiedad y su participación en la Política de Restitución de Tierras (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2014).

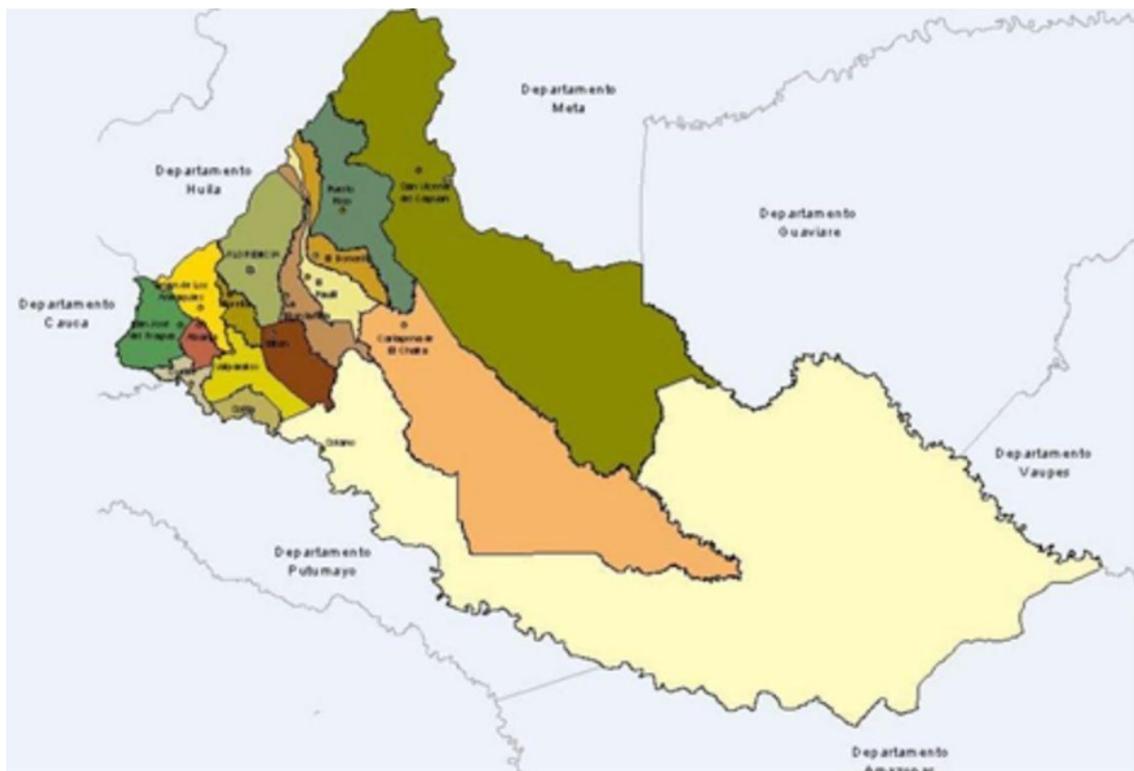
componentes necesarios que debe tener la Política de Restitución de Tierras para transformar efectivamente la vida de las mujeres rurales que han sido víctimas de despojo o de abandono forzado de sus tierras, y garantizar el acceso a la tierra en las mismas condiciones que los hombres.

Contexto

Caquetá es un departamento ubicado al sur del país, cuya extensión es de 88.965 km², con 410.521 habitantes en 2020; ocupa el 7,8 % del territorio nacional y el 22,9 % del área que Colombia aporta a la Cuenca Amazónica (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Se caracteriza por tener diversidad de climas y una gran riqueza hidrográfica, que le permite comunicarse fácilmente con otras regiones nacionales y fronteras.

El 34 % de la población habita en la ruralidad y su economía está basada principalmente en la producción agropecuaria y la ganadería (Departamento Nacional de Planeación, 2020). La configuración del Departamento de Caquetá es producto de la colonización de la frontera agrícola en la región amazónica colombiana; su localización -está rodeada por extensos ríos- ha permitido la expansión de caminos hacia las zonas boscosas y el continuo asentamiento de nuevos pobladores (González Arias, 1995). La colonización del departamento se ha dado en tres periodos: el primero con la ocupación indígena; posteriormente con la colonización agraria de 1900, dinamizada en 1950 y, por último, con el proceso de urbanización de las últimas décadas, que ha sido influenciado por la bonanza cocalera y el desplazamiento forzado.

Figura 1. División Política del Departamento de Caquetá



Fuente: Tomado de Gobernación de Caquetá.

Es un territorio que por su ubicación geográfica y su riqueza hídrica ha sido disputado históricamente por los actores del conflicto armado interno. La historia de sucesivos éxodos y múltiples violencias caracterizan la permanente recomposición como comunidad de los habitantes de esta región (Ocampo Prado, 2014).

Sobre la posición que ocupan las mujeres en este entramado social resulta importante manifestar que la violencia y la migración de los hombres jóvenes y adultos a las ciudades, en búsqueda de mejores oportunidades económicas han promovido que las mujeres sobrevivientes se queden en el campo a cargo de las unidades de tierra y de sus familias. Ante la ausencia de las figuras masculinas en los últimos años son ellas las que han liderado la toma de decisiones, organizado las finanzas dentro

del hogar y provisto económicamente a sus familias, al tiempo que han seguido haciéndose cargo de las tareas de cuidado (Moreno-Acero, Díaz-Santos, y Rojas-García, 2021).

En el Caquetá, las mujeres han asumido nuevos roles dentro de las familias y como partícipes de la economía rural; no obstante, esto no ha significado una superación de los riesgos de violencia que históricamente han padecido. Sobreviven a las violencias propias de una sociedad machista pero con un mayor riesgo, derivado del conflicto interno armado que persiste en el territorio.

El contacto previo con organizaciones de mujeres rurales como la Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas del Caquetá (ASOMUCIC) y CORPOMANIGUA, y con lideresas regionales, permitió el acercamiento a un territorio de difícil acceso y a una población fuertemente golpeada por el conflicto armado interno.

Metodología

La fotovoz es una técnica narrativa-visual que ha sido usada en diferentes campos como la medicina, la sociología rural y la educación (Romera Iruela, 2020; Báez Ponce y Estrada Lugo, 2014; Warne, Snyder, y Gillander Gådin, 2012; Wang y Burris, 1997).

Esta técnica de Investigación de Acción y Participación, que tiene orígenes en la intervención social activista y la academia, hace uso de la imagen y las narraciones de las participantes para exponer la visión de los colaboradores y no del sujeto investigador (Wang y Burris, 1997).

En el área de políticas públicas se ha usado en el diagnóstico y evaluación de la acción pública de las políticas, los programas y las normas que buscan remediar situaciones de vulnerabilidad en poblaciones excluidas sistemáticamente, ya que permite profundizar en la agencia de estas colectividades que han sido históricamente vetadas de espacios

de participación, para que sean coautoras de las decisiones que buscan impactar en su bienestar.

La fotovoz permite representar las fortalezas y debilidades de la comunidad o de las políticas que buscan resolver sus problemáticas, promover el diálogo crítico en grupos de discusión, e impactar en quienes elaboran las políticas (Wang y Burris, 1997). Las mujeres, como agentes activas de la acción pública, son quienes conocen su realidad y tienen la capacidad para formular soluciones y hacer veeduría del cumplimiento de estas últimas.

El objetivo de transformar sus realidades a través de la mejora en el acceso a la propiedad y a sus derechos sobre la tierra debe ser analizado desde las narrativas propias de las mujeres. Por tanto, en el presente trabajo esta técnica se usó en los espacios de formación en derechos, conocidos como núcleos de exigibilidad. Se trató de un ejercicio de toma de fotos y narrativas en el que 15 mujeres de diferentes municipios del departamento de Caquetá, de entre 20 y 68 años, que hacen parte de núcleos familiares de solicitantes o son reclamantes directas en el proceso de restitución de tierras, expusieron la relación que tenían con la propiedad usurpada, las consecuencias del despojo en sus vidas, la transformación que perciben con el proceso de restitución de tierras y las demandas que debería incorporar la política pública para asegurar una modificación del estado de vulnerabilidad que anteriormente facilitó el despojo.

Resultados

Al final de la jornada, las mujeres escogieron las fotos que más reflejaban las percepciones sobre la política de restitución que tienen en común, y las acompañaron de narrativas colectivas o individuales con las cuales se sentían identificadas.

Figura 2. Mujeres del Núcleo de exigibilidad del Departamento de Caquetá



Fuente: Fotovoz

La tierra: el lugar donde convergen el trabajo y la familia

Para las mujeres participantes, la tierra -más allá de ser fuente de estabilidad económica- es un espacio en el que se construyen y fortalecen las relaciones familiares y comunitarias. Según lo narrado, si bien la suma de éxodos, despojos y pérdidas producto del conflicto ha modificado la relación histórica que habían tenido sus ancestros con un territorio, la tierra no deja de ser un espacio importante en el que se construye y se fortalece la relación que tienen las mujeres rurales en Colombia con el trabajo y con sus familias.

Figura 3. La tierra era todo



Fuente: Fotovoz

“La tierra era todo, todo lo cosechamos con estas manos, juntos, todos ayudan desde el más pequeño, la tierra era es el lugar donde pudimos estar juntos” (Anónimo, 2020). Esto cobra sentido si se entiende que desde una visión feminizada del territorio la tierra es un espacio de producción y retribución económica, pero también una zona de unión familiar donde todos los integrantes de la familia convergen. Como explica

Godoy (2007), el trabajo constituye un ámbito fundamental de retribución económica para las mujeres, que se complementa con el espacio familiar como referente identitario.

Las participantes manifestaron que realizaban actividades de cuidado, como alimentación de la familia, limpieza de la casa, crianza y cuidado de los hijos e hijas; es por eso que encuentran una relación entre la tierra y el bienestar de la familia. Para las mujeres, la tierra se encuentra atravesada por la figura del trabajo y el cuidado, es un espacio de pertenencia, identidad familiar y producción.

Esa relación se vio afectada tras el despojo pues este no solo produjo el desplazamiento de las mujeres del espacio donde se desarrollaba la principal actividad económica que sostenía sus hogares y la pérdida de sus compañeros, que en la mayoría de los casos eran proveedores, sino que produjo una ruptura con la identidad familiar que habían construido en ese espacio. Por eso, en el escenario de la nueva ruralidad, que entre otras cosas permite la visibilización del trabajo femenino rural (Carton de Grammont, 2016), resulta importante reconocer en qué condiciones se realiza y las dificultades que produce su no reconocimiento económico cuando existen hechos violentos como el despojo.

Al no ser reconocidas económicamente las actividades de cuidado, las mujeres que se ven obligadas a despojarse de sus bienes y desplazarse de sus territorios deben ejercer otras actividades para poder solventar sus hogares sin dejar de realizar las actividades de cuidado.

Esta situación, sumada a la brecha histórica que existe en el acceso a la información y la defensa de sus derechos patrimoniales, y a la desigualdad socioeconómica que existía previamente al despojo, dificultan la recuperación económica de los hogares y la posibilidad de obtener una nueva tierra como titulares.

El derecho a no desear retornar, la edad y el impacto emocional

Luego de exponer la importancia del reconocimiento de la relación diferencial que tienen con la tierra y las implicaciones que produjo el despojo tanto en la sostenibilidad económica de sus hogares como en el aspecto simbólico e identitario que habían construido con sus familias, las mujeres manifiestan que existen solicitantes que ven el envejecimiento como un obstáculo para regresar al territorio y explotarlo económicamente.

Para las mujeres, la edad es una categoría que no debe ser contemplada de manera aislada al género pues muchas de ellas consideran que desde los hechos de despojo hasta la etapa en la que se encuentran en el proceso de restitución han envejecido y las intenciones de regresar y explotar en bien inmueble han cambiado; este obstáculo se ve agudizado cuando en sus núcleos familiares las personas más jóvenes no desean retornar o hacerse cargo de la explotación del bien.

Figura 4. El pasado

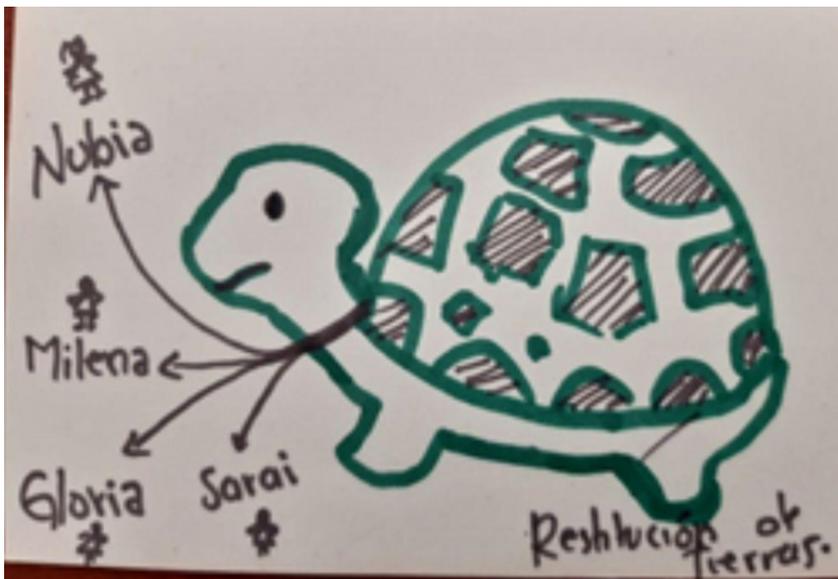


Fuente: Fotovoz

El miedo al retorno es cargar el pasado, no todas queremos tierras, pero sí ser reparadas y estamos envejeciendo. El campo no es un lugar ahorita seguro para nuestros hijos ni para nosotras, el conflicto no ha acabado y nos toca sí o sí aceptar la tierra porque es lo único que nos dan. O sea, nos quitan la tierra y si decimos quiero otra cosa porque me da miedo volver o me trae malos recuerdos se molestan porque estamos pidiendo mucho. A mí la tierra me trae mucha nostalgia, yo no quiero que mis hijos pasen por eso, yo quiero que tengan un mejor futuro, una ayuda económica, plata para estudio de toda una carrera, otra cosa, el campo no es una opción. (Anónimo 2020).

El tiempo ha sido el principal obstáculo que observan las mujeres para ver materializadas las acciones que tienen el objetivo de favorecer su reparación y su acceso a la tierra. Las mujeres revelaron que el proceso de restitución de tierras se ha caracterizado por su lentitud y que eso ha afectado no solo las expectativas de obtener reparación sino también sus planes de vida, que aguardan alguna respuesta respecto a la tierra despojada.

Figura 5. Demora y envejecimiento



Fuente: Fotovoz

El fenómeno del envejecimiento femenino en la ruralidad es un asunto mundial; sin embargo, en Colombia resulta preocupante no solo porque las mujeres solicitantes no cuentan con el reconocimiento económico del trabajo realizado por años debido a la exclusión por razones de género en la división de trabajo, sino porque además, después del desplazamiento forzado, las mujeres han visto su salud física y calidad de vida deterioradas con el incremento de la carga laboral.

La edad es una categoría que ha sido incluida dentro de la política de restitución de tierras y hace parte del enfoque diferencial etario; sin embargo, parece necesario observar que la edad es una variable que se cruza con el género y que motiva que mujeres de edades avanzadas no vean como única opción de reparación la restitución material y jurídica del bien despojado, o que la población más joven no encuentre en el campo un espacio de bienestar.

Lo anterior encontraría sustento si se entiende que en las situaciones que padecen las mujeres rurales existen otros factores que junto al género permitieron que fueran despojadas y que se les ocasionaran daños diferenciales. Estos daños deben ser reparados según sus múltiples y diversas complejidades, desde una mirada interseccional (Hill Collins, 2000). Esto podría explicar por qué la clase y la edad son sistemas de opresión que profundizan la situación de vulnerabilidad que la acción pública aparentemente busca atender y que debería desembocar en respuestas que no pongan en peligro la salud física y emocional de las solicitantes.

En materia de políticas públicas tan complejas, donde existen una multiplicidad de factores diferenciales -como la edad o la clase sumado al género- en la población afectada por el conflicto armado y especialmente por el despojo de tierras, las políticas focalizadas y no interseccionales pueden limitar una reparación integral. Por tanto, se debe fortalecer el reconocimiento concomitante de diferentes factores que más allá del género pueden explicar el daño diferencial ocasionado.

Ante el reconocimiento de que el avance de su edad es un obstáculo para poder desarrollar proyectos productivos en la tierra y que este se encuentra muchas veces acompañado de la denuncia de que dentro de sus núcleos familiares no existe quien pueda hacerse cargo de la tierra ante las dificultades físicas que presentan ellas y que se multiplican con la edad, resulta importante comprender que la ruptura con la tierra que ocasionó el despojo afectó a las niñas, niños y jóvenes de los núcleos familiares. Muchas de las mujeres reconocen que sus nietos, nietas, hijas e hijos no quieren regresar a la tierra porque no ven un espacio de productividad, tienen miedo de vivir lo mismo que sus padres y abuelos o, sencillamente, no ven un potencial económico en la ruralidad.

La falta de relevo generacional es un aspecto que afecta sus planes de vida y el de sus familias, ya que no desean regresar sin sus núcleos familiares y estos están compuestos por adultos y población joven que no ven en el campo su proyecto de vida. Las mujeres solicitantes denuncian que están envejeciendo y no cuentan con familiares que deseen desarrollar proyectos productivos a largo plazo ni recuperar el espacio familiar que significaba la tierra despojada.

En ese sentido, la desconexión de los más jóvenes con la tierra influye en que las mujeres demanden respuestas socioeconómicas al despojo, diferentes a la restitución y al retorno. Manifiestan que ante su envejecimiento y la falta de deseo de la población joven de regresar prefieren que se contemplen medidas provisionales de sostenimiento económico como la vinculación a proyectos productivos temporales de ellas y sus familias, compensación económica, o la venta inmediata del bien restituido para poder mantenerse junto a sus familias en el mismo espacio y lejos de cualquier riesgo.

En suma, la restitución material y jurídica del bien resulta ser insuficiente si no contempla acciones que aseguren mejores condiciones socioeconómicas. En ocasiones, incluso, puede poner nuevamente a la víctima y a su entorno en una situación de vulnerabilidad.

La vejez y la falta de relevo generacional en Colombia son dos aspectos que la Política Pública debería contemplar junto al género de manera interseccional, con la intención de hallar opciones de reparación adecuadas y en coherencia con las expectativas de las víctimas.

Los núcleos de exigibilidad: un acierto que debe extenderse

En un principio, las mujeres no reconocen ni enumeran fácilmente las acciones que ha ejecutado la institucionalidad para beneficiarlas dentro del proceso de restitución de tierras, pero advierten que los núcleos de exigibilidad se han convertido en espacios en los que se han fortalecido sus conocimientos sobre sus derechos patrimoniales y han creado redes de apoyo con otras mujeres que atraviesan por situaciones semejantes tras el despojo.

Los núcleos de exigibilidad son en muchas ocasiones la única fuente de información que tienen las mujeres para enterarse del avance de sus procesos de restitución. Manifiestan que el contacto con la situación de sus solicitudes de restitución de tierras dentro de la política pública sólo se produce cuando son reunidas por la URT y logran acercarse a la institucionalidad para exigir que se les comunique el estado de sus procesos, o cuando escuchan las experiencias de sus compañeras que se encuentran en etapas diferentes.

En ese sentido, estos núcleos de exigibilidad son un espacio de reencontro con otras mujeres y de desahogo emocional. Los núcleos de exigibilidad han permitido en poco tiempo consolidar amistades y redes de apoyo entre mujeres que han padecido violencias similares, y han promovido que las mujeres se organicen para hacer respetar sus derechos y para intervenir en la evaluación de la política pública que busca resolver su situación de vulnerabilidad tras el despojo de sus bienes.

Figura 6. Encuentro de mujeres



Fuente: Fotovoz

No ha sido la restitución ha sido la vida la que nos ha hecho más fuerte, estos encuentros nos gustan y uno viene, aunque sabe que sale sin la tierra pero uno viene así sea para entretenerse, uno aquí aprende de normas, de ley de víctimas, los funcionarios de esto son más amables que el que lo atiende uno en la oficina, a uno aquí le cuentan del proceso de restitución y uno se encuentra con sus mujeres, con sus vecinas, con sus amigas, uno le pregunta a la otra ¿cómo va?, uno ya sabe a quién llamar para preguntar por el caso, antes no. (Anónimo, 2020).

Retomando a Goetz (2007), resulta necesario que las mujeres tengan un acceso directo y real a sus recursos y agencia para promover la materialización de la transformación de desigualdades estructurales de género. Por tanto, los núcleos de exigibilidad se convierten en espacios claves para la agencia de las mujeres y el reconocimiento de su participación dentro de la construcción y evaluación de la política pública.

En consecuencia, estos espacios no solo permiten fortalecer la participación de las mujeres y la agencia de las mismas sino que han servido para hacer una veeduría directa del proceso de restitución de tierras desde los territorios. Por ende, deben extenderse a todas las mujeres reclamantes y que hacen parte del proceso de restitución de tierras, y se debe aumentar su periodicidad como una forma de hacer seguimiento a las medidas diferenciales y sus impactos en la transformación de su acceso limitado a la propiedad.

Conclusiones

La exclusión histórica de los derechos patrimoniales y de los derechos a la propiedad que han tenido las mujeres rurales en Colombia se ha agudizado por el conflicto armado interno. Por eso, al incorporar el enfoque de género, la Política Pública de Restitución de Tierras pretende ser una herramienta de justicia transicional para remediar esa diferencia estructural y reparar a las mujeres víctimas del despojo o abandono forzado de tierras a través de acciones afirmativas.

Esa vocación transformadora implica una suma de acciones para atender la diferencia de género que persiste en el campo y que se encuentra arraigada socialmente. En Caquetá, las mujeres no han percibido medidas concretas que favorezcan el acceso a la restitución de tierras y a la propiedad rural por ser mujeres, pero advierten algunas medidas que deben ser contempladas o modificadas para responder a la diferencia socioeconómica que por años han padecido, y que se ha visto agudizada luego del despojo de sus bienes y el desplazamiento forzado de sus territorios.

En primer lugar, las mujeres tienen una relación con el territorio que se encuentra vinculada a la identidad de sus familias y a los roles de cuidado que realizan; por tanto, el despojo o abandono forzado es un hecho violento que no solo afecta la estabilidad económica de sus hogares sino su identidad cultural, su relación con la familia y el territorio.

El reconocimiento de esta relación implica modificar la idea de que la restitución de tierras individual debe ser la única medida de reparación e integrar medidas de reconocimiento económico del trabajo de cuidado pues las mujeres, al ser despojadas, tienen una ruptura simbólica y cultural con el territorio, se ven expuestas a una mayor carga laboral y persisten las dificultades para acceder a una nueva propiedad.

Por otro lado, si bien el enfoque de género permite hacer visibles aquellas diferencias de género preexistentes a los hechos victimizantes ocasionados en el marco del conflicto armado interno, esta categoría no debe tener una lectura aislada de otras perspectivas focalizadas como la raza, la edad o la clase, ya que la interacción de estos sistemas de opresión genera afectaciones diferenciales que no pueden ser separadas y que deben ser contempladas en la política de restitución de manera interseccional.

La política debería advertir el envejecimiento de mujeres pobres rurales que no se encuentran en la capacidad física de explotar los bienes restituidos y requieren una respuesta socioeconómica para sobrevivir luego del despojo del bien que garantizaba el sustento económico en sus hogares. Esto también se encuentra relacionado con el relevo generacional, que se vio afectado por la separación de la población más joven de la ruralidad y por la persistencia del conflicto armado interno.

En ese sentido, si bien la Política Pública incluye la compensación como una posibilidad de reparar a las víctimas cuando no es posible restituir las materialmente (Artículo 69 de la ley 1448 de 2011), el mecanismo que sigue siendo prevalente y preferente es la restitución jurídica y material del bien despojado, a pesar de que el conflicto armado interno no ha concluido y el retorno puede poner en riesgo a las mujeres y a sus núcleos familiares. Por eso, ante el derecho de no desear retornar por cuestiones relacionadas con la salud física y mental y con el bienestar de las reclamantes, deben incorporarse medidas temporales socioeconómicas para ellas y sus familiares tales como la vinculación a proyectos productivos temporales o la compensación económica.

Por último, estas acciones no deben excluir la participación de las mujeres. Los núcleos de exigibilidad son espacios que han permitido fortalecer la capacidad de agencia de las mujeres rurales víctimas de despojo y abandono forzado para hacer recomendaciones y críticas al proceso de restitución, y han servido para seguir fortaleciendo sus conocimientos sobre los derechos patrimoniales a los cuales son acreedoras, y a cuyo acceso e información han estado históricamente limitadas.

En concordancia, el enfoque de género en la política de restitución de tierras, como una medida de transformación de desigualdades estructurales, no puede separar la dimensión cultural que tiene la propiedad para las mujeres, la participación de estas en todas las etapas de la política pública y el reconocimiento de medidas socioeconómicas más allá de la restitución material del bien, porque de reducirlo exclusivamente a la entrega de la propiedad resulta insuficiente para resolver todas las aristas de la desigualdad de género en el campo.

Finalmente, esta política debe acompañarse con otras medidas de justicia transicional contempladas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, y asegurar la pronta y definitiva terminación del conflicto armado interno que dificulta la materialización de cualquier medida que implique retornar a territorios donde continúa la violencia armada.

BIBLIOGRAFÍA

- Báez Ponce María y Estrada Lugo, Erin. (2014). Miradas desde el humedal. Fotografía participativa con pescadoras y pescadores del sistema lagunar de Alvarado. *Culturales*, 2 (1). Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-11912014000100001
- Congreso Nacional de Colombia. (s.f.). Ley 1448 de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia de Tutela T 025 del 2004. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (s.f.). Sentencia C-579 de 2003. Mp: José Ignacio Pretelt Chaljub.

- Departamento Nacional de Planeación. (18 de diciembre de 2020). Terridata. Obtenido de: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/18000>
- Fraser, Nancy. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.
- Fraser, Nancy. (1997) ¿De la redistribución al reconocimiento? En Fraser, N. *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"* (págs. 17-54).
- Fraser, Nancy y Honneth, A. (2006). ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Morata.
- Godoy, Lorena. (2007). Trabajo e identidades: continuidades y rupturas en un contexto de flexibilización laboral. En Stecher, A y Díaz, X. *Los significados del trabajo femenino en el mundo global. Estereotipos, transacciones y rupturas*. Barcelona: Anthropos.
- Goetz, Anne Marie. (2007). Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research. En Mukhopadhyay, M. y Singh, N. *Gender Justice, Citizenship and Development*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- González Arias, José Jairo. (1995). *Actores de la Colonización Reciente en la Amazonia Colombiana*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Carton de Grammont, Hubert. (2016). Hacia una ruralidad fragmentada: la desagrarización del campo mexicano. *Nueva Sociedad* (262).
- Hill Collins, Patricia. (2000). *Black Feminist Thought Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge.
- International Center for Transitional Justice. (2009). La justicia transicional. *Justicia Transicional y los Diálogos de Paz en Colombia* (49).
- López Baez, Camilo. (2007). Recomposición de las sociedades rurales en zonas de conflicto armado: el caso de la cuenca del río Caguán. *Revista Colombiana de Sociología* (28), 135-159.
- Meertens, Donny. (2017). Restitución de Tierras, Justicia de Género y Paz. *Papeles de Paz y Derechos Humanos* (1).
- Moreno-Acero, Iván Darío; Díaz-Santos, Sergio Emiro y Rojas-García, Andrea del Pilar. (2021). Desintegración y recomposición de la unidad familiar de las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Entramado*, 7(1), 98-121.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2014). Encuesta a población despojada en dos sitios de Colombia que describen sus condiciones de vida y experiencia en el proceso de restitución. Bogotá. Obtenido de: <http://www.observatoriode-tierras.org/wp-content/uploads/2014/01/>

REP.-2014-1-LA-RESTITUCI%C3%93N-Y-SUS-PROBLEMAS.pdf

Ocampo Prado, Myriam. (2014). Migración forzada, desarraigo y despojo: itinerancia obligada, una ciudadanía inconclusa. Izta-palapa. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5-18.

OCDE. (1998). DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2010). Género y derecho a la tierra: Comprender las complejidades; adaptar las políticas, Informes de Política, 8. Perspectivas Económicas y Sociales. Organización de las Naciones Unidas.

Osorio Pérez, Flor Edilma. (2000). *Viejas y nuevas ruralidades a partir de las migraciones internas; algunas reflexiones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Osorio, Carmen. (2011). La emergencia del género en la nueva ruralidad. *Revista Punto Género* (1), 153 - 169.

Parada Hernández, María Mónica y Peña Huertas, Rocío. (2019). El género: más que una clave para leer la restitución de tierras.

En Gutiérrez, F. S.; Peña, R. H. y Parada Hernández, M. M. *La tierra prometida: Balance de la política de restitución de tierras en Colombia*.

Romera Iruela, María Jesús (2020). Contribución de la fotovoz a la Investigación de estudios de casos en educación. *New Trends in Qualitative Research* (2), 518-535. doi: <https://doi.org/10.36367/ntqr.2.2020.518-535>

Saffon, María Paula y Uprimny, Rodrigo. (2008). Usos y abusos de la justicia transicional. En Rangel A. *Justicia y paz: ¿cuál es el precio que debemos pagar?* Bogotá: Intermedio.

Unidad de Restitución de Tierras. (2020). Estadísticas de Restitución. Recuperado el 5 /10/2020.

Wang, Caroline y Burris, Mary Ann. (1997). *Photovoice: Concept, Methodology, and Use for Participatory Needs Assessment*. *Health Educ Behav*. doi: 10.1177/109019819702400309

Warne, Maria; Snyder, Kristen y Gillander Gådin, Katja. (2012). *Photovoice: an opportunity and challenge*. *Health Promotion International*. doi:10.1093/heapro/das011

Novedades

Prêmio Anpocs de Excelência Acadêmica (2021) Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

En el marco del 45º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, integrante de nuestro Grupo de Trabajo, ha recibido el Prêmio Anpocs de Excelência Acadêmica.

Compartimos una bionota realizada por la Sociedade Brasileira de Sociologia que recorre la vasta trayectoria académica de Salete.

<https://www.sbsociologia.com.br/project/josefa-salete-barbosa-cavalcanti/>



Boletín del Grupo de Trabajo
Trabajo agrario, desigualdades y ruralidades

Número 5 · Octubre 2021