

Capítulo I.

**La
implementación
de la Reforma
Rural Integral en
el posconflicto
colombiano**

Por Edwin Jesith Bernal Ramírez

Edwin Jesith Bernal Ramírez

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, doctorante en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magíster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, maestrando en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo en la Universidad Militar.

Introducción*

Colombia ha padecido una intensa guerra por más de cinco décadas. Ello ha ocasionado una barbarie de proporciones catastróficas en su población; en efecto, desde el año 1958 al 2012, han muerto 220.000 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013) por hechos relacionados con el conflicto armado interno. A su vez, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) a 47.475 víctimas directas de desaparición forzada y 123.639 víctimas indirectas (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2019, 15 de enero). Adicionalmente, Colombia ocupa el segundo lugar a nivel mundial respecto a personas en situación de desplazamiento forzado (Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], 2018).

Aunado a lo anterior, están inscritas en el RUV 32.813 víctimas directas de secuestro y 4.067 indirectas; igualmente, se han incluido 10.812 víctimas de tortura (UARIV, 2019, 15 de enero). Actualmente, en el RUV han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado interno 8.427.910 de personas (UARIV, 2019, 15 de enero).

* El presente trabajo es un producto asociado al proyecto de investigación científica DER-2562 “Análisis Hermenéutico del punto Reforma Rural Integral como mecanismos de Reparación en un Contexto Transicional para el Caso Colombiano” de la Universidad Militar Nueva Granada.

Respecto al prolongado conflicto armado interno en Colombia, existen diversas causas, entre las que se destacan la violencia bipartidista protagonizada por los partidos Conservador y Liberal de los años 1940 hasta finales de 1950. Esta violencia se caracterizó por una polarización entre la sociedad colombiana en la cual el adversario político era percibido como el enemigo; la concepción de la realidad se limitaba al “bueno o malo, y la construcción de la imagen del enemigo absoluto son consideradas como la *dicotomización del mundo social*, en la cual las dos agrupaciones políticas ya no compartían ninguna base para la colaboración política pacífica” (Rehm, 2014, p. 23). En consecuencia, la polarización ocasionó “fracturas en las relaciones de familia entre conservadores y liberales” (Gaitán, 2016, p. 108).

La violencia bipartidista fue responsable de múltiples asesinatos, actos de barbarie como “el descuartizamiento de hombres vivos, las exhibiciones de cabezas cortadas y la dispersión de partes de cuerpos por los caminos rurales, que aún perviven en la memoria de la población colombiana” (CNMH, 2013, p. 112). Ninguna región del país fue ajena a la confrontación entre chulavitas y pájaros, quienes ocasionaron la muerte de aproximadamente “100.000 y 200.000 colombianos” (Bushnell, 2017, p. 292).

Otra de las causas estructurales del conflicto armado interno en Colombia se relaciona con la lucha por el acceso a la tierra. Hoy por hoy, esta sigue siendo un recurso objeto de disputa por los diferentes actores que buscan “ampliar su propiedad ejerciendo violencia” (Palacios, 2011, p. 31). En

efecto, “las cuestiones agrarias constituyen el trasfondo de las tensiones sociales más intensas desde los años 1920 —incluso desde antes— hasta hoy” (Pécaut, 2015, p. 601). En el mismo sentido, el investigador Alejandro Reyes Posada menciona la relación existente entre la lucha por la tierra y el conflicto armado en nuestro país.

La confrontación armada en Colombia ha sido fundamentalmente una guerra por el territorio, porque la tierra ha sido históricamente la fuente de rentas privilegiadas para los ricos y el recurso de supervivencia de los pobres. Por eso es necesario examinar las raíces y dimensiones agrarias de la violencia. Las mejores tierras del país han sido colonizadas por campesinos y apropiadas luego sistemáticamente por los hacendados. Así se difundió la ganadería extensiva en la costa atlántica, el Magdalena Medio y los Llanos Orientales, después de haber ocupado durante varios siglos las altiplanicies y los valles interandinos.

El secreto que hace posible esta forma primitiva de acumulación de capital para las élites regionales colombianas es la resistencia, negligencia, incapacidad u oposición del Estado para reconocer, formalizar, titular y proteger los derechos sobre la tierra de las comunidades campesinas. El campesino ha sido reducido a colonizar nuevos territorios sin apoyo estatal. (Reyes, 2016a, p. 17)

La lucha por la tierra ha enfrentado a la sociedad colombiana, las élites se han beneficiado con la obtención de réditos en el mercado de tierras despojadas o abandonadas forzosamente con ocasión al conflicto armado interno, 8.027.045

personas se encuentran reconocidas como víctimas de desplazamiento forzado (UARIV, 2019). Ellas tuvieron que salir de sus territorios por las intimidaciones, amenazas, asesinatos y masacres perpetradas por grupos al margen de la ley. Se suma a ello la expropiación masiva de tierras, que ha afectado notablemente a la población rural, en efecto, los grupos paramilitares se concentraron “en castigar a los campesinos a quienes se consideraban la base social de los comunistas y la guerrilla” (Gutiérrez, 2015, p. 289).

La violencia en los territorios “ha deteriorado los medios democráticos para expresar y resolver los conflictos sociales” (Reyes, 2016b, p. 393). Diversos actores buscan apropiarse de las tierras de los campesinos por medios violentos, ocasionado el despojo y el abandono de tierras que se calcula en 8,3 millones de hectáreas (CNMH, 2013).

Durante el conflicto armado interno colombiano se han presentado cambios en los procesos de producción agrícola, extractivismo, cambios en el uso del suelo y la extranjerización de la tierra. Este tipo de prácticas “reproducen e incrementan desigualdades intrínsecas a la valorización, apropiación y globalización de las naturalezas y, a su vez, generan dinámicas que desencadenan más desigualdades” (Bebbington, 2013; Göbel y Ulloa, 2014, como se cita en Ulloa y Coronado, 2016, p. 23).

El modelo extractivista ha ocasionado daños irreparables, no solamente a la naturaleza, sino a las comunidades que viven en este entorno. En efecto, las poblaciones han visto el deterioro de sus relaciones identitarias y han sufrido procesos de

desterritorialización y desarraigo del entorno, el cual se caracteriza por una violencia que ha deteriorado los espacios de vida (Ulloa y Coronado, 2016).

Por otra parte, el presente capítulo analiza los retos y oportunidades de la Reforma Rural Integral en el posconflicto colombiano como instrumento necesario para garantizar la paz duradera y estable.

Problemas del sector agrícola en Colombia

El campo colombiano enfrenta múltiples problemas que no se han podido solucionar por la vía de las reformas rurales; se destacan los relacionados a la pobreza en el campo, la alta concentración de la propiedad agraria, la inequidad en el acceso a la tierra, la informalidad de la tenencia de la tierra, la sobreexplotación del uso de la tierra, la falta de tecnificación en las actividades agrícolas, el déficit habitacional, la baja escolaridad de la población rural, la desnutrición infantil en los campos y la violencia que aún persiste en ciertos territorios.

Respecto a la pobreza¹ rural, esta “constituye un desequilibrio social asociado a factores estructurales expresados en la insatisfacción de las necesidades y requerimientos básicos de las personas” (Jaramillo, 2006, p. 47). El Censo Nacional Agrario del año 2014 mostró que “el 45,7% de las personas residentes del área rural se encuentra en condición de pobreza” (DANE, 2016, p. 823). El 94% de la población rural carece de sistemas adecuados

1 El DANE utiliza el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

de alcantarillado, el 82,4% presenta bajo logro educativo, el 22,4% de la población se encuentra con rezago escolar, el 23% es analfabeta, el 10% carece de afiliación a servicios de salud (DANE, 2016).

Adicionalmente, el informe de la Misión Rural para la Transformación del Campo elaborado por el Departamento Nacional de Planeación hace un diagnóstico de los problemas que afronta el mercado laboral en el sector rural en Colombia, entre los cuales se mencionan los siguientes: bajos ingresos, generación de empleos de baja calidad —jornaleros, aparceros, trabajo por cuenta propia— e inestabilidad laboral. Asimismo, el informe indica la enorme brecha que existe entre la remuneración en el sector urbano y el rural; en efecto, el 75% de la población rural “tiene un ingreso mensual inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), mientras que en el área urbana esta proporción es de apenas del 39,4%” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015, p. 47).

Aunado a lo anterior, el informe de la Misión Rural analizó el mercado laboral del sector rural y mostró la dificultad de acceso al sistema de seguridad social, condicionado por contar con un empleo formal, de modo que tan solo el 12,1% de trabajadores formales cotiza al sistema de pensiones. Además, el documento menciona la baja capacidad de movilidad social en este sector de la economía (DNP, 2015).

Respecto a la pregunta por cómo eliminar la pobreza rural, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura recomienda a los Estados construir políticas públicas basadas en cinco ejes. 1. Sector agrícola sostenible, 2.

Protección social ampliada, 3. Gestión sostenible de los recursos naturales, 4. Empleo rural no agrícola y 5. Paquetes integrados de infraestructura (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2018).

En el mismo sentido, la Misión Rural trazó las siguientes estrategias específicas. a) Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo, b) Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural, c) Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y Acompañamiento Integral, d) Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y e) Programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial (DNP, 2015, p.111).

En relación a la alta concentración de la propiedad agraria, Oxfam elaboró el informe *Radiografía de la desigualdad*, en el cual reveló que Colombia se ubica en el primer lugar como el más desigual en la región respecto del acceso a tierras de acuerdo al coeficiente Gini². En efecto, “el 1% de las explotaciones de mayor tamaño maneja más del 80% de la tierra, mientras que el 99% restante se reparte menos del 20% de la tierra” (Guereña, A., 2017, p. 13). Es así como

el 41% de la superficie está controlado por las fincas con más de 500 hectáreas, las cuales corresponden al 0,7% del total de las explotaciones y se encuentran en manos del 0,4% de los

2 El índice Gini de propiedad de la tierra en Colombia se encuentra en 0,86 (DNP, 2015, p. 241).

propietarios³, muchos de los cuales tienen más de una propiedad. (Fajardo y Salgado, 2017, p. 13)

Mientras que, del 97% de los propietarios “registrados en el catastro, unos 3,5 millones de personas poseen solo el 24,2% del área predial rural nacional, lo que equivale a 18.646.473 hectáreas” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 2012, p. 70).

No obstante, en el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos se expidió la Ley 1776 de 2016, por medio de la cual se implementaron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), con el fin de establecer un modelo de desarrollo empresarial regional para impulsar las Zonas Francas Agroindustriales, la construcción de modelos habitacionales y el impulso a proyectos productivos agrícolas y pecuarios.

La Ley 1776 de 2016 ha causado controversia entre el campesinado, toda vez que esta población era quien se beneficiaba directamente de la adjudicación de baldíos de la nación conforme a lo establecido en Ley 160 de 1994; por el contrario, con la implementación de las ZIDRES se promueve la concentración de tierras a favor de los grandes emporios agroindustriales. Asimismo, la Ley 1776 de 2016 da vía libre a la legalización de las acumulaciones anteriores de baldíos. Además, podrían ser herramientas para la extranjerización de la tierra utilizadas

3 Equivalente a 47.147.680 hectáreas (IGAC, 2012). Nota al pie del autor.

por las multinacionales de los países que demandan insumos agrícolas y que, en consecuencia, ponen en peligro la seguridad alimentaria de los colombianos.

Al respecto, Fajardo y Salgado (2017) señalan los reparos a las ZIDRES de la siguiente manera:

[F]acilitan la legalización de compras de tierras que habían sido asignadas a través de reforma agraria mediante las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y promueven su absorción mediante concesiones de tierras a grandes proyectos agroexportadores. Al tiempo, minimiza su asignación a favor de los pequeños campesinos carentes de ellas o con muy pequeñas posesiones, para los cuales solamente se prevé su asociación grandes emprendimientos en condiciones que serían la calidad de aparceros.

Agrava estas circunstancias el propósito explícito en la Ley 1776 de 2016 de establecer zonas francas agroindustriales (Artículo 2) en el interior de las ZIDRES, lo cual las convierte en territorios autónomos frente a la legislación laboral, facilitando una mayor precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados.

Esta ley no solamente descartaría la titulación de baldíos a través de UAF, las cuales son flexibilizadas para ampliar su extensión y asignación a grandes firmas inversionistas, sino que se abre el camino para la derogatoria de los contenidos favorables a los campesinos de la Ley 160 de 1994. (pp. 22-23)

Las ZIDRES van en contradicción con lo pactado en la Reforma Rural Integral, puesto que ponen en riesgo el acceso

progresivo a la tierra a favor de los campesinos, las víctimas del conflicto armado interno y los trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente. De hecho, estas zonas se determinan por disposiciones que son más beneficiosas para los emporios agroindustriales; estos, en aras de promover la inversión, concentrarán tierras en desmedro de los derechos de los campesinos.

Adicionalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló que el actual modelo no ha podido desestimular los conflictos asociados a la tenencia de la tierra, desplazamiento forzado, despojo y alta concentración de la propiedad. Así, entonces, existe una constante confrontación entre la población rural, el Estado y la población urbana, dado que los planes de desarrollo se han enfocado en la modernización, sin tener en cuenta la distribución; “esta concepción ha dejado intacta la estructura de tenencia de la tierra, la considera normal y no la concibe como un problema” (PNUD, 2011, p. 39).

Resulta pertinente mencionar que otro de los problemas que afronta el campesinado en Colombia es la alta informalidad de la tenencia de la tierra. Aunque el campesinado ejerce la posesión de sus predios, carece de títulos de propiedad, dificultándose así su acceso a líneas de crédito y políticas públicas. El rezago “en materia de formalización de los predios es muy grande, pues solamente 71 municipios (6%) tienen un nivel de formalidad mayor al 75% y los niveles de informalidad son muy grandes” (DNP, 2015, p. 104).

Teniendo en cuenta los diferentes problemas estructurales que afronta el campo en Colombia, en el año 2013 se llevó

cabo una multitudinaria movilización social denominada “la revolución de las ruanas” que condujo al paro nacional agrario y popular. Por medio de esta movilización se le exigió al Gobierno nacional.

la implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria, el acceso a la propiedad de la tierra, el reconocimiento a la territorialidad campesina, la participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera, la adopción de medidas y que se cumplan las garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural, la inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías. (Agencia Prensa Rural, 2013, 19 de agosto)

El paro se prolongó por veinte días y concluyó con la suscripción de un acuerdo sobre los siguientes puntos. 1. El Gobierno se comprometió a derogar la Resolución 970⁴ de 2010, 2. El Gobierno fomentará un plan de siembra y producción de cereales, 3. Aumento de recursos por transferencias a favor de

4 Mediante esta resolución, el Gobierno impuso duras medidas respecto a las semillas no certificadas, se destruyeron cargamentos de “62 toneladas de semillas de arroz con la ayuda del Esmad en Huila” (“Paro agrario”, 2015, 30 de mayo), lo cual causó indignación entre los campesinos colombianos. Esta medida fue una imposición del TLC firmado con Estados Unidos en aras de proteger sus variedades vegetales en Colombia.

los indígenas, 4. Protección al medio ambiente, 5. Revisión de licencias de explotación minera, 6. Apoyo económico para la compra de tierras y 7. Refinanciación de deudas para beneficiar al campesinado. Al respecto, cabe señalar que, a mediados del año 2016, se reportó que el 50% de los acuerdos logrados en el año 2014 no habían sido cumplidos por parte del Gobierno (Bolaños, 2016, 31 de mayo).

Cronología del proceso de paz en Colombia

A partir del 23 de febrero del año 2012, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP iniciaron los encuentros exploratorios. Posteriormente, el 26 de agosto de ese año, se acordó el inicio de las negociaciones para la firma del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Más adelante, el 19 de octubre del mismo año, los equipos negociadores se reunieron en Oslo, Noruega, para anunciar al mundo la instalación pública de la mesa de conversaciones.

Desde el 17 al 19 de diciembre de 2012 se llevó a cabo en la Universidad Nacional de Colombia el “Foro Política de Desarrollo Agrario Integral”, en el cual la ciudadanía participó activamente con sus propuestas para el impulso de la reforma rural como instrumento para la consolidación de la paz. En efecto, convergieron 1314 representantes del sector campesino, empresarial, organizaciones indígenas y afrocolombianas, víctimas del conflicto armado interno, defensores de derechos humanos, centros de investigación, académicos y universitarios (Organización de las Naciones Unidas en Colombia y Universidad Nacional de Colombia, 2012).

En el mencionado espacio de discusión, la ciudadanía propuso los siguientes temas: a) Acceso y uso de la tierra, formalización, zonas de reserva campesina, b) Programas de desarrollo con enfoque territorial, c) Infraestructura y adecuación de tierras, d) Desarrollo social, e) Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, formalización laboral y f) Seguridad y soberanía alimentaria (Organización de las Naciones Unidas en Colombia y Universidad Nacional de Colombia, 2012).

El 26 de mayo de 2013, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP anunciaron estar de acuerdo en el primer punto de la agenda: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano”. Reforma Rural Integral” (Ospina-Valencia, 2016, 1 de enero). Posteriormente, el 6 de noviembre del año 2013, las partes pronunciaron su acuerdo con el segundo punto de la agenda de negociación: “Participación Política”. Apertura Democrática para Construir la Paz” (Ospina-Valencia, 2016, 1 de enero). El 16 de mayo del año 2014 comunicaron estar de acuerdo con el punto “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. Ulteriormente, el 15 de diciembre de 2015, las partes llegaron al acuerdo sobre “Víctimas, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 8).

El 26 de septiembre de 2016, en la ciudad de Cartagena, se firmó el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP*. Las partes pactaron que el mecanismo adecuado para implementar el acuerdo en el ordenamiento jurídico era el

plebiscito, de modo que se fijó como fecha para la votación el 2 de octubre de 2016.

El plebiscito propuesto por el Gobierno de Colombia fue derrotado en las urnas así: el 50,21% (6.431.376 votos por el No) frente al 49,78% (6.377.482 votos por el Sí). En los siguientes departamentos la votación por el No resultó ganadora: a) Antioquiá. 1.057.518 votos, b) Norte de Santandèx. 282.183 votos, c) Santandèx. 389.598 votos, d) Caldaá. 180.366 votos, e) Risaralda. 171.230 votos, f) Quindío. 59.049 votos, g) Arauca. 30.274 votos, h) Casanarèx. 89.054 votos, i) Cundinamarca. 437.928 votos, j) Tolimá. 243.150 votos, k) Huilá. 185.484 votos, l) Metá. 191.489 votos, m) Caquetá. 44.282 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016, 2 de octubre).

El resultado fue imprevisto para el Gobierno nacional, toda vez que las encuestas reflejaban un apoyo mayoritario al Sí con un 78% frente al 28% por el No (Ipsos, 2016, 9 de septiembre). Al respecto, Basset (2018) señala que hubo un inadecuado muestreo en las encuestas y se sobrestimó la opinión urbana; asimismo, menciona que el voto por el No se concentró en el centro del país y no en la periferia del territorio, así, entonces, “el voto No es un comportamiento que ha sido más marcado en las zonas menos afectadas por el conflicto. La violencia política tendió a ser más intensa en las zonas fronterizas y las costas que en el centro del país” (p. 247).

Sobre el particular, la ONG CODHES (2016) analizó los resultados del plebiscito y concluyó que la abstención y la indiferencia fueron las que resultaron victoriosas en la contienda electoral. Igualmente, señala que “de los 100 municipios con

más altos índices de riesgo de victimización, en 76 ganó el Sí” (p. 2); también, en todos los municipios de la costa pacífica, la victoria fue del Sí.

Podemos evidenciar que, al parecer, no existía un plan B por parte del Gobierno nacional ante el fracaso del plebiscito y, de este modo, la sociedad quedó en la incertidumbre respecto de qué acontecería con el acuerdo de paz.

Se destaca la movilización social que pidió la implementación del acuerdo de paz, así, por ejemplo, un grupo de ciento cincuenta jóvenes decidió acampar en la plaza de Bolívar en Bogotá para exigirle al Gobierno seguir en los esfuerzos para la consecución de la anhelada paz.

En el mismo sentido, los universitarios convocaron a marchas que se concentraron masivamente en la plaza de Bolívar en Bogotá, donde expresaron “queremos la paz”; esta marcha fue denominada la marcha del silencio y buscó la reconciliación nacional. También, en trece ciudades del país se reportaron marchas a favor de la paz (Redacción *El Tiempo*, 2016, 5 de octubre).

El Gobierno nacional gestionó espacios de discusión con los sectores políticos que abanderaron el No, buscó recibir sus propuestas para un nuevo acuerdo que satisficiera a la sociedad colombiana.

Finalmente, el 24 de noviembre de 2016, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos Calderón⁵ y el máximo líder de las FARC-EP Rodrigo Londoño Echeverri alias Timochenko firmaron el nuevo acuerdo en el Teatro Colón de Bogotá.

El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP (2016) consta de seis puntos⁸.

-
- 5 El 7 de octubre de 2016, el Comité Noruego del Nobel otorgó el premio nobel de paz al presidente de Colombia Juan Manuel Santos Calderón “por sus esfuerzos resolutos para poner fin a la guerra civil de más de 50 años de duración, una guerra que ha costado la vida a por lo menos 220.000 colombianos y ha causado el desplazamiento de cerca de 6 millones de habitantes. El premio también se debe entender como un tributo al pueblo colombiano, el cual a pesar de grandes penurias y abusos no ha perdido la esperanza de una paz justa, y a todas las partes que han contribuido al proceso de paz. Este tributo le corresponde más que todo a los representantes de las innumerables víctimas de la guerra civil” (...) “El hecho de que una mayoría de los votantes dijeron “no” al acuerdo de la paz no necesariamente quiere decir que el proceso de paz está muerto. El plebiscito no era un voto pro o contra de la paz. Lo que rechazó el lado del “no” no fue el deseo de paz, sino un acuerdo de paz específico. El Comité Noruego del Nobel subraya el hecho de que el presidente Santos actualmente está invitando a todas las partes a participar en un diálogo nacional amplio con miras a avanzar en el proceso de paz. Inclusive los que se opusieron al acuerdo de la paz han acogido tal diálogo. El Comité del Nobel espera que todas las partes asuman su parte de la responsabilidad y participen de una manera constructiva en las conversaciones de paz venideras” (The Norwegian Nobel Committee, 2016, 7 de octubre).

1. Reforma Rural Integral.
2. Participación Política.
3. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas. Garantías de Seguridad.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Víctimas. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
6. Mecanismos de implementación y verificación.

Generalidades de la Reforma Rural Integral

El primer punto del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP se denomina “Hacia un Nuevo Campo Colombiano. Reforma Rural Integral” (en adelante, RRI). Este se erige como una oportunidad histórica para sentar las bases de una transformación estructural que permita la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, buscando “la integración de las regiones y el desarrollo social y económico del país” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 10).

La RRI reconoce el rol de la economía campesina y su coexistencia con otras formas de producción agraria. Asimismo, contiene importantes disposiciones para asegurar la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible, contando con la participación amplia de las comunidades (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Al mismo tiempo, la RRI implementará las políticas públicas priorizando las regiones más vulnerables a causa del conflicto armado interno, que han sido afectadas por la

pobreza, la miseria y el abandono (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

La RRI contiene los siguientes principios.



FIGURA 1. Principios de la RRI. Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016, p. 13).

Vale la pena resaltar que la RRI constituye un conjunto de herramientas que permiten modernizar el campo colombiano teniendo en cuenta la amplia participación de las comunidades en sus territorios, el mejoramiento de la infraestructura vial y la provisión de servicios públicos, además del reconocimiento a

la economía campesina al priorizar las regiones más golpeadas por la violencia y al buscar la erradicación de la pobreza

haciendo énfasis en el pequeño y mediano productor, las mujeres y las comunidades étnicas como principales actores del desarrollo económico para las próximas generaciones, con un apoyo institucional que garantizará condiciones de bienestar, equidad y competitividad sobre los territorios rurales del país. (Quiceno, 2018, p. 13)

La concepción de la RRI guarda relación con lo propuesto por el PNUD (2011) respecto a la reforma rural transformadora, en el sentido de proponer cambios estructurales a favor de los más vulnerables potencializando lo rural desde el territorio concebido como un espacio propicio de construcción social. Es así como la RRI consagra la presencia del Estado en el territorio rural de manera eficaz, con una adecuada gestión del uso de la tierra, teniendo en cuenta las características propias de su vocación y salvaguardando la sostenibilidad ambiental y la riqueza de nuestra biodiversidad (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Corolario de lo anterior, en aras de gestionar de manera eficiente el territorio, el Gobierno creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) adscrita al Ministerio de Agricultura por medio del Decreto 4145 del 3 de noviembre de 2011, esto con el objetivo de “orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello, la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad

de la tierra rural” (Artículo 3). También resaltamos que esta entidad técnica del Estado tiene la competencia de “caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales, y generar instrumentos para promover su óptimo aprovechamiento productivo y sostenible” (Decreto 4145 de 2011, Artículo 5).

Otro aspecto a destacar de la RRI lo constituye la integración del territorio del país para superar la brecha existente entre lo rural y lo urbano. El propósito de esta integración es la disminución de la pobreza rural en un 50%; el Gobierno fijó un plazo de quince años de transición para cumplir esta meta (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Indudablemente el punto primero del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* del año 2016 edifica las bases estructurales para la potencialización del campo colombiano⁶ por medio de los esfuerzos del Estado en la provisión de servicios públicos, infraestructura vial y de riego, mejoramiento en el goce de derechos, atención

6 Al respecto, Restrepo y Bernal describen la nueva visión del desarrollo rural de la siguiente manera: “el desarrollo rural no debe entenderse solamente con lo concerniente a las actividades agrícolas y pecuarias. El radio de acción es mucho más amplio. Cubre todo lo que contribuye a la mejoría de la calidad de vida de la gente del campo (infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología, servicios públicos, ecoturismo, llevar las TIC a los oficios de la ruralidad). Es lo que se ha denominado la Nueva Ruralidad” (2014, p. 145).

integral a la primera infancia, gratuidad en la escolaridad a nivel preescolar, básico y medio, capacitación técnica e innovación en el sector agrícola, generación de proyectos productivos, impulso a programas de comercialización de la economía campesina y el mejoramiento del sistema de seguridad social a favor del trabajador rural. Estas medidas logran superar las anteriores reformas rurales que se enfocaban en la adjudicación de baldíos y subsidios de compra de tierras.

Implementación de la RRI en el posconflicto

Podemos señalar tres grandes prioridades contenidas en la RRX. 1. Acceso y formalización de tierras, 2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y 3. Planes Nacionales Rurales.

Acceso y formalización de tierras

En relación con el acceso y formalización de tierras, la RRI propuso crear el Fondo de Tierras orientado a la distribución gratuita de tierras para las personas beneficiarias del artículo 1.1.3 del acuerdo.

El Fondo de Tierras debe disponer de tres millones de hectáreas a partir de los primeros doce años de su creación (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Respecto a la implementación del Fondo de Tierras, el Ministerio de Agricultura informó, en respuesta a un derecho de petición interpuesto por el suscrito, lo siguiente.

[S]e han incorporado hasta el momento 530.282 hectáreas para el Fondo de Tierras. Adicionalmente, novecientas mil hectáreas

están en proceso de registro, 6.490 familias han sido beneficiadas con la adjudicación de baldíos, se han otorgado 2.434 subsidios entregados por valor 63.000 millones de pesos. Asimismo, el equipo de Administración de Baldíos ha intervenido en total 26 departamentos y 138 municipios. Algunos departamentos y municipios donde se encuentran ubicados los predios bajo administración de la Agencia Nacional de Tierras son: Antioquiá. Chigorodó, Remedios, Turbo, Yondó; Arauca. Arauca, Arauquita, Saravena; Bolíva. Cartagena, Islas del Rosario y San Bernardo; Cauca. Cajibío; Cesa. La Gloria, Tamalameque; Chocó. Acandí, Istmina; Huila. Baraya; Magdalená. Ciénaga, Santa Marta, Zona Bananera; Meta. Puerto Gaitán; Nariño. Tumaco; Santander. Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí; Valle del Cauca. Jamundí; Vichada. La Primavera. (Ministerio de Agricultura, 2018, 12 de septiembre)

El Fondo de Tierras se alimentará de las siguientes fuentes:

1. Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación,
2. Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras,
3. Tierras inexplotadas,
4. Tierras adquiridas o expropiadas⁷

7 A corte de septiembre del 2018 no se ha realizado ningún proceso de expropiación administrativa relacionado con lo establecido en el punto 1.1.1 del *Acuerdo Final*, según lo informó el Ministerio de Agricultura en respuesta a un derecho de petición interpuesto por el suscrito.

por motivos de interés social o de utilidad pública, 5. Tierras donadas (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Aunado a lo anterior, el Gobierno expidió el Decreto-Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el *Acuerdo Final* en materia de tierras, específicamente el procedimiento de acceso y formalización y el Fondo de Tierras”⁸. Este instrumento jurídico permite a la Agencia Nacional de Tierras unificar criterios respecto a los sujetos beneficiarios de acceso de tierra y formalización, se crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que permite el registro de los sujetos beneficiarios de la RRI, también contempla la asignación de subsidios, crédito especial y la participación comunitaria.

Particularmente, cabe resaltar que el Decreto-Ley 902 de 2017 asigna a la Agencia Nacional de Tierras la administración del Fondo de Tierras y contará con los siguientes recursos.

1. Recursos que le asigne el presupuesto general de la nación,
2. Recursos de programas de asignación del subsidio integral establecido en la Ley 160 de 1994,
3. Empréstitos de la nación con destino al fondo de tierras,
4. “[L]os recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras” (Artículo 18),
5. Recursos provenientes de cooperación internacional,
6. Recursos del Fondo de Desarrollo

8 Este Decreto-Ley fue reglamentado por la Resolución 740 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras.

Rural, 7. Donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras con destino al fondo, 8. Los dineros que reciba la Agencia Nacional de Tierras en calidad de acreedora (Decreto-Ley 902 de 2017, Artículo 18).

Además, la Honorable Corte Constitucional de Colombia, mediante la sentencia C-073/18, da vía libre a la implementación de la RRI declarando la exequibilidad del Decreto-Ley 902 de 2017, salvo los Artículos 7, 8 y 78.

Complementario a lo anterior, en el acuerdo de La Habana se establecieron planes de acompañamiento, asistencia técnica, recuperación de suelos, así como medidas de generación de ingresos y economía solidaria como mecanismos tendientes a la generación de ingresos a la población rural y el fortalecimiento del cooperativismo (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Estas políticas públicas apuntan a mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales conforme a los principios de bienestar, buen vivir e integralidad consagrados en el acuerdo, que permiten al campesinado el logro de “la rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias” (DNP, 2015, p. 102).

Acerca de la inversión en ciencia y tecnología en el sector rural, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* del año 2016 contempla el mejoramiento a nivel investigativo “en áreas como agroecología, biotecnología, suelos” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 27). Este conjunto de medidas tiende a modernizar el campo basándose en la innovación dirigida a la agricultura,

de modo que esto permita jalonar la economía y garantizar la soberanía alimentaria.

Sobre el particular, el *Informe Nacional de Desarrollo* del PNUD (2011) menciona que la inversión en ciencia y tecnología ha tenido predominio el sector privado en virtud del “Fondo Concursal en Ciencia y Tecnología, operado por el MADR con un empréstito del Banco Mundial para apoyar proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico” (p. 120).

Hay que mencionar, además, que se ha promovido la formación en el área de las ciencias agrícolas. En efecto, durante el periodo comprendido entre el año 2002 y 2011, el Gobierno de Colombia ha otorgado 121 incentivos para estudios de maestría y 162 para doctorado (DNP, 2015), ello ha permitido potencializar el talento humano en beneficio del sector rural.

De manera semejante, existe el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano 2017-2027, el cual se enfoca en mejorar la gestión de conocimiento dirigido a fomentar la sostenibilidad ambiental, la competitividad y la productividad del sector agrícola en Colombia (Corpoica *et al.*, 2016). Igualmente, por medio de la Ley 1876 del 2017, se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), el cual tiene como propósito “la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector agropecuario” (Artículo 4).

En relación con la formalización de tierras, este tema será objeto de un análisis detallado en los capítulos II y III de este libro y solo mencionaremos algunas líneas en esta parte. En

efecto, el *Acuerdo Final* consagra un ambicioso plan con el objetivo de permitir la formalización de siete millones de hectáreas de manera gradual y progresiva, priorizando la formalización en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y Zonas de Reserva Campesina (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

La formalización permite al campesinado contar con títulos de propiedad que garantizan la seguridad jurídica sobre la tierra y, también, permite acceder a líneas de crédito y financiación de proyectos agrícolas. Esta tarea vertiginosa será liderada por el Ministerio de Agricultura por medio del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, que busca beneficiar a la población rural vulnerable; igualmente, tendrá un papel importante la Agencia Nacional de Tierras en lo que respecta a la formalización de bienes baldíos de la nación.

La formalización es un servicio del Estado a favor de las personas vulnerables, víctimas de desplazamiento forzado, despojo y abandono de tierras, mujeres rurales y campesinos con vocación agraria. Este programa permite facilitar los trámites y sirve para que el Estado garantice la seguridad jurídica en los derechos reales sobre la tierra. Adicionalmente, la formalización de la propiedad es el reconocimiento a los campesinos que explotan económicamente sus predios ejerciendo posesión u ocupación.

En relación con la implementación de la formalización masiva consagrada en el acuerdo de paz, el Ministerio de Agricultura informó, en respuesta a un derecho de petición interpuesto por el suscrito, lo siguiente:

-Hasta el momento se han formalizado 1.579.384 hectáreas. 1.005.351ha para campesinos. 574.033ha para étnicos, la meta son siete millones. Se cumpliría en cinco años.

- 11.696 familias han sido caracterizadas para acceso a tierras.
- 22.800 hectáreas de propiedad privada rural se han formalizado.
- 3.027 títulos entregados 1.471 fueron para mujeres; lo cual corresponde a un 47% del total de títulos.

Adicionalmente, se están haciendo los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con la metodología de barrido predial, donde se realizará la oferta institucional del Programa de Formalización de la Propiedad Privada Rural, actualmente se están trabajando en 23 municipios.

- 64.700 hectáreas ordenadas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento, a través de procedimientos agrarios finalizados.
- 1.269 títulos entregados en el programa formalizar para sustituir, correspondientes a más de cuatro mil hectáreas.

(Ministerio de Agricultura, 2018, 12 de septiembre)

La monumental tarea de formalizar siete millones de hectáreas requiere un enorme trabajo institucional. Para ello, es necesario fortalecer el equipo humano del Estado creando sinergias y colaboración armónica entre el Ministerio de

Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los operadores judiciales (respecto a los procesos de prescripción adquisitiva de dominio). Igualmente, urge actualizar el sistema de catastro para que este permita conocer la información pertinente de los inmuebles rurales.

Evidentemente, el Estado ha efectuado un notable esfuerzo respecto a la formalización de la propiedad rural, “pero la tarea pendiente es inmensa. Será necesario proseguir esa área con empeño pues, sin formalización de la propiedad, es imposible visualizar un posconflicto sólido” (Restrepo y Bernal, 2014, p. 145).

Catastro Integral y Multipropósito

Otro componente a destacar en el *Acuerdo Final* es el referente a la creación de un sistema novedoso para promover el desarrollo rural, desestimular la concentración de la tierra improductiva y captar de mejor forma el impuesto predial mediante la implementación de un sistema de catastro integral y multipropósito en un plazo de siete años (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

El catastro en Colombia presenta varios problemas relacionados a su falta de actualización constante. De hecho, “el 66,5% de los municipios del país tienen más de cinco años sin haber realizado una actualización” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2016, 5 de mayo); esto dificulta el recaudo adecuado del impuesto predial, particularmente si se

tiene en cuenta que el valor pagado es inferior al que debería pagarse, al no estar actualizado el valor comercial del predio.

De acuerdo con el CONPES 3958 de 2019, el “28,32 % de la superficie del territorio colombiano no cuenta con formación catastral” (DPN, 2019, p. 2), lo que repercute en la poca recaudación del impuesto predial en las áreas rurales del país; a su vez, no existe coincidencia en el avalúo catastral y comercial. La actualización del catastro servirá para la elaboración de políticas públicas de planificación del territorio, mejorar el recaudo de impuestos por la renta del suelo, facilitar los procesos de formalización y mejorar el mercado de tierras (Bonilla, 2019, 29 de julio).

Se requiere con urgencia un nuevo sistema catastral que permita identificar adecuadamente los predios mediante la georreferenciación, individualización y actualización de linderos. También debe haber un intercambio responsable con la información almacenada por la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad de Restitución de Tierras y el IGAC, ello facilitará los trámites y reducirá los costos para el usuario.

En efecto, la gestión del territorio y la formulación de políticas públicas debe tener en cuenta la información catastral, no solo para temas de recaudo predial, sino para desestimular la concentración de la propiedad improductiva y efectuar una mejor planificación y gestión del territorio (Montaña, 2018, 8 de marzo).

Sobre la puesta en marcha del catastro multipropósito, el Ministerio de Agricultura informó, en respuesta a un derecho de petición interpuesto por el suscrito, lo siguiente.

El CONPES 3859 de 2016. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, que, hasta la fecha, ha guiado las discusiones en materia técnica, institucional y jurídica. Este documento incluyó una ruta de implementación de dos fases: fase piloto, bajo la coordinación de DNP y acompañamiento técnico del IGAC, SNR y ANT, que actualmente se encuentra en etapa de evaluación y la fase de expansión.

Los municipios en los cuales fueron ejecutados los pilotos corresponden a: Santa Marta (Magdalena), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Leguízamo (Putumayo) y San Carlos (Antioquia). Se hace necesario mencionar que en la etapa de planeación de este proceso tuvo lugar la firma del convenio interadministrativo 570 de 2016 entre DNP, IGAC, SNR y ANT con el objeto de asegurar la coordinación en el trabajo interinstitucional a realizar y para la aplicación de los estándares definidos, incluidos en el documento de conceptualización V.2.1.1.3 que fue elaborado por el IGAC.

Para la fase de expansión, en el marco de la política para la implementación del catastro multipropósito, el Gobierno avanzó en la estructuración y aprobación, en el mes de diciembre de 2018 del documento CONPES 3951 “Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”. Los créditos por USD 150 millones objeto del mencionado documento, permitirán, por una parte, avanzar

en los cambios estructurales relacionados con el fortalecimiento institucional y tecnológico de las principales entidades del orden nacional relacionadas con esta materia. IGAC, SNR y ANT con el apoyo y la coordinación del DNP. Por otra parte, financiarán parcialmente la fase de expansión del catastro multipropósito en municipios que son prioridad para el Gobierno nacional.

En la actualidad las entidades ejecutoras y las cabezas de sector correspondientes, bajo la coordinación del DNP, nos encontramos en proceso de estructuración y concertación con la Banca Multilateral, de los instrumentos operativos y financieros que permitirán la ejecución de los recursos del crédito. Dentro de esta etapa se ha identificado que las principales entidades del orden nacional que hacen parte del programa para la adopción e implementación del catastro multipropósito son: el DNP como coordinador de los actores involucrados en la definición y ejecución de la política; el IGAC como autoridad catastral del orden nacional; el DANE, como cabeza del sector estadístico, al cual pertenece el IGAC; la SNR como autoridad en materia registral; el Ministerio de Justicia y del Derecho, al cual pertenece la SNR; la ANT como autoridad de tierras de la Nación; y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como cabeza del sector agropecuario, responsable de coordinar el fortalecimiento del rol de la ANT en la labor de formalización de la propiedad rural, a través de procesos de barrido predial masivo y gestión catastral, que permitan articular y mantener actualizado el proceso de catastro con registro. (Ministerio de Agricultura, 2018, 12 de septiembre)

En el *Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia* de noviembre de 2018 para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica, se exhorta al Gobierno de Colombia para que avance

sin dilación en los aspectos normativos faltantes de la RRI, en especial en lo relacionado con la creación del Sistema de Catastro Multipropósito y la Jurisdicción Agraria, como mecanismos de protección de los derechos de propiedad, de planificación del territorio y de resolución de conflictos en las zonas rurales del país. (Centro de Investigación y Educación Popular [CINEP] *et al.*, 2018, p. 3)

Asimismo, el informe menciona que el proyecto de ley para crear el sistema de catastro multipropósito se ha presentado en dos ocasiones, pero ha sido archivado (CINEP *et al.*, 2018).

El CONPES 3951 de 2018 autorizó al Gobierno nacional para que contratara operaciones de crédito con la banca multilateral, con el propósito de implementar el catastro multipropósito. Esto permitió que el Banco Mundial prestara cien millones de dólares y el Banco Interamericano de Desarrollo, cincuenta millones de dólares (FAO, 2020, 14 de abril). Con estos recursos se podrán fortalecer las capacidades territoriales que permitan mejorar los procesos de titulación, registro de la propiedad y seguridad en la tenencia de la tierra, en los municipios priorizados de acuerdo a los criterios de necesidad, oportunidad

y equidad (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2018).

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, permitió que la gestión catastral fuera prestada por el IGAC, gestores catastrales y operadores catastrales. En cuanto al reparto de competencias de las entidades del Estado en materia catastral, se estableció que la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) sería la encargada de las funciones de inspección, vigilancia y control de la gestión catastral. Por su parte, el IGAC se encargaría de la custodia y gestión de la información catastral. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) se erige como gestor catastral con el propósito de levantar los componentes físicos y jurídicos del catastro (Ley 1955 de 2019).

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Estos programas son instrumentos de gestión y planificación territorial que servirán para la transformación estructural del campo. Se basan en el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, con el propósito de lograr un mejoramiento de las condiciones de bienestar y buen vivir de la población rural en los territorios, teniendo en cuenta la diversidad cultural de la nación y la economía campesina. Los programas se ejecutarán en ciento setenta municipios priorizados, que fueron afectados por el conflicto armado interno, la pobreza extrema y la presencia de cultivos ilícitos. También buscan el desarrollo a través de las inversiones progresivas concertadas con las comunidades; igualmente, plantean que el campo sea un espacio para la

consecución de la reconciliación nacional y la paz duradera y estable (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

El Gobierno del presidente Juan Manuel Santos implementó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales se formularon por una sola vez con una vigencia de diez años bajo la coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio. Se destaca el nivel de participación amplio que se le concedió a las comunidades para su elaboración, ejecución y seguimiento (Decreto 893 de 2017).

En febrero de 2019, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) informó que ya estaban listos 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Para la consecución de estos importantes instrumentos de planificación del territorio, el Gobierno garantizó la participación de 200.000 representantes de comunidades campesinas, étnicas, víctimas y empresarios locales (ART, 2019, febrero 23). Se lograron 169 pactos comunitarios, 96 pactos municipales, 9 Planes de Acción para la Transformación Regional, 117 rutas étnicas concertadas, 12 redes de aliados estratégicos conformadas y se recibieron 20.679 iniciativas, 20.177 municipales y 502 subregionales (Ministerio de Agricultura, 2018, 12 de septiembre).

Indudablemente, los PDET componen una buena herramienta para avanzar en el progreso y desarrollo de las regiones. La tarea que debe asumir el Gobierno es titánica en aras de articular con otros instrumentos de planificación del territorio rural y urbano, como los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial.

Para su elaboración, ejecución y seguimiento se requiere igualmente la coordinación institucional de entidades del orden nacional con las departamentales y regionales, por lo tanto, es necesario crear sinergias de trabajo colaborativo que permitan la participación activa y amplia de las comunidades y empresarios para que logren consensos que impulsen el progreso de los territorios.

Por otra parte, urge garantizar el orden público en ciertos territorios del país en los cuales aún existe la presencia de diferentes grupos armados ilegales, lo que dificulta la implementación de los PDET.

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Estos programas tienen como fin superar la pobreza y la desigualdad en un plazo de transición de quince años. Adicionalmente, fomentan la integración entre el campo y la ciudad en aras de garantizar el bienestar y el buen vivir a la población rural a través de la inversión en infraestructura, la tecnificación de la agricultura y el mejoramiento en la salud, educación y vivienda, y la dinamización del empleo en el campo colombiano (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Respecto a la implementación de la infraestructura vial, se logró la aprobación del CONPES 3857 de 2016, el cual dispone como objetivo general:

[E]stablecer lineamientos de apoyo para la gestión de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales. Los lineamientos están basados en la actualización permanente de la información

de oferta y demanda, en alternativas técnicas que respondan adecuadamente a las características locales, en la identificación de fuentes complementarias de financiación que permitan priorizar los recursos que la nación destine al cierre de brechas y en una ejecución transparente de los recursos. (DNP, 2016, p. 35)

Aunado a lo anterior, el CONPES 3857 de 2016 menciona la importancia del mejoramiento en la infraestructura vial en los territorios como herramienta para generar confianza con las comunidades más afectadas por el conflicto armado interno; ello les facilitará la comercialización de sus productos. También destaca que en la puesta en marcha de esta política pública deberá asegurarse la participación de las comunidades (DNP, 2016).

En lo referente al desarrollo social, en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* se establecieron los criterios para la implementación del Plan Nacional de Salud Rural: 1. Construcción y mejoramiento de la infraestructura, teniendo en cuenta un diagnóstico participativo de los usuarios de la región, 2. La adopción de enfoque diferencial y de género en la que se incluya la atención psicosocial y medidas de salud reproductiva, 3. Crear un modelo especial de salud pública a favor de la población rural, con énfasis en la prevención, 4. Mecanismos de seguimiento y evaluación constante para asegurar la calidad del servicio (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Como corolario de lo anterior, el Ministerio de Salud de Colombia en febrero de 2017 inició la etapa de la formulación

del Plan Nacional de Salud Rural, en la cual se estableció el objetivo de “hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las comunidades de las zonas rurales de Colombia, asegurando cobertura, acceso, oportunidad y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial, poblacional y de género” y de dar respuesta al compromiso puntual del *Acuerdo Final*. “se creará e implementará el Plan Nacional de Salud Rural” (Ministerio de Salud, 2018, p. 5).

En lo concerniente a la educación rural, el acuerdo de La Habana propone erradicar el analfabetismo, asegurar la educación gratuita a nivel preescolar, básica y media, mejorar la infraestructura, incorporar la formación técnica agropecuaria y fortalecer la innovación (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Con referencia a lo anterior, el Ministerio de Educación elaboró el documento borrador *Plan Especial de Educación Rural hacia el desarrollo rural y la construcción de paz* (PEER), por medio del cual el Gobierno se propone cumplir con lo establecido en el numeral 1.3.2.2 del *Acuerdo Final* en un plazo de quince años. En aras de avanzar en la implementación de la educación rural, el Ministerio de Educación formuló cinco estrategias. 1. Fortalecimiento de la participación familiar y comunitaria en la gestión educativa, 2. Fortalecimiento de las familias y cuidadores en su rol de apoyo en aprendizajes y desarrollo integral de los niños, niñas, adolescente y jóvenes, 3. Educación para la paz, la reconciliación y la convivencia, 4. Oferta de aulas abiertas culturales y deportivas para la comunidad, 5. Educación para adultos (Ministerio de Educación, 2018).

Ahora bien, en el *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia* para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica, se mencionó que “hasta el momento no se ha concluido el diseño de los planes y, por supuesto, no se ha iniciado su implementación” (CINEP *et al.*, 2019, p. 10).

Conclusiones

La Reforma Rural Integral es una herramienta primordial para avanzar en la consolidación de la paz y la reconciliación nacional. En efecto, la lucha por la tierra se considera como una de las causas estructurales del conflicto armado interno, por ello se destaca el conjunto de principios progresistas de la RRI en aras de llevar el progreso y el bienestar social a la población más vulnerable a través de la modernización del campo colombiano y lograr una transformación en la que los territorios puedan potenciar el progreso del país y, en consecuencia, mejorar la economía del país.

Se vislumbra una gigantesca tarea por parte del Gobierno. Las entidades del Estado a nivel central, departamental y municipal deben crear sinergias de trabajo con el propósito de cumplir con lo pactado en el acuerdo de La Habana. Se requerirá de inversiones a nivel presupuestal que deben ser monitoreadas para evitar que sean desviadas a otros propósitos.

El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* permite la participación activa de las comunidades en el proceso de toma de decisiones

respecto a la implementación de la RRI en sus territorios y favorece la transparencia en estos procesos. Sin embargo, queda pendiente una importante tarea referente a la implementación del Catastro Multipropósito. Sin esta herramienta, no es posible contar con información adecuada de los inmuebles, toda vez que, como se mencionó, el catastro se encuentra desactualizado, lo que acarrea serios problemas en cuanto al recaudo del impuesto predial y la información catastral del país. Con la consecución de un sistema catastral confiable, el país podrá avanzar seriamente en la planificación rural y urbana.

El acuerdo de La Habana permitirá dar un paso adelante en busca de la reconciliación nacional y el goce efectivo de derechos a la población más vulnerable. Nunca antes Colombia había avanzado tanto en la búsqueda de la anhelada paz; tenemos un instrumento que servirá a las próximas generaciones. Nuestro país

está dejando atrás el tiempo de los guerreros y anticipando la incorporación de los campesinos a la plena ciudadanía, para abrir la democracia a la participación, hacer una reforma rural integral, adoptar el enfoque territorial para orientar el desarrollo de abajo hacia arriba y sellar el divorcio definitivo entre armas y política. (Reyes, 2016b, p. 403)

El acceso a tierras y la formalización masiva permitirán mejorar la calidad de vida de la población rural al empoderarlos como actores relevantes desde los territorios.

Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). (2018). Tendencias globales desplazamiento forzado en 2017. *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. <http://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
- Agencia Prensa Rural. (2013, 19 de agosto). Pliego de peticiones del paro nacional agrario y popular. *Agencia Prensa Rural*. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11620>
- Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2019, 23 de febrero). Listos los 16 Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. *Agencia de Renovación del Territorio*. http://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planes_de_accin_de_los_programas_de_de_desarrollo_con_enfoque_territorial__pdet
- Aristizábal, L. (2020, 6 de marzo). Producción de cocaína en Colombia sigue en cifras récord, reporta Washington. *France24*. <http://www.france24.com/es/20200306-producción-de-coca%C3%ADna-en-colombia-sigue-en-cifras-récord-reporta-washington>
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, (52), 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>
- Bolaños, E. (2016, 31 de mayo). Paro agrario. “No se ha cumplido ni el 50% de los acuerdos mínimos de la minga de 2014”. *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/economia/paro-agrario-no-se-ha-cumplido-ni-el-50-de-los-acuerdos-articulo-635288>
- Bonilla, E. (2019, 29 de julio). Catastro Multipropósito. para qué sirve y cómo se haría. *Razón Pública*. <http://razonpublica.com/catastro-multiproposito-para-que-sirve-y-como-se-haria/>

- Bushnell, D. (2017). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Ariel.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. CNMH.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Programa por la Paz (PPP) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz / Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Programa por la Paz (PPP) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). (2018). *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz / Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/624-tercer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2018). *Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un Catastro Multi-propósito Rural-Urbano*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf>

- Corpoica, Ministerio de Agricultura y Colciencias. (2016). *Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano (2017-2027)*. <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncei/Documents/pectia-terminado.pdf>.
- DANE. (2016). Censo Nacional Agrario. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/imagenes/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Decreto 415 de 2011. (2011, 3 de noviembre). Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48242 del 3 de noviembre de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4145_2011.html
- Decreto 893 de 2017. (2017, 28 de mayo). Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 50247 del 28 de mayo de 2017. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030685>
- Decreto-Ley 902 de 2017. (2017, 23 de mayo). Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 50248 del 29 de mayo de 2017. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0902_2017.html
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). CONPES 3857. Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria. <http://corpouraba.gov.co/wp-content/uploads/CONPES-3857-DNP.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *El campo colombiano. un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Tomo I, II, III. Departamento Nacional de Planeación.

- Fajardo, D. y Salgado, H. (2017). *El acuerdo agrario. Negociación Gobierno-FARC, reforma rural integral, sustitución de cultivos de uso ilícito, textos finales*. Ediciones Aurora.
- Forero, S. (2020, 13 de abril). Así va el Acuerdo de Paz: la deuda con la Reforma Rural Integral. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/asi-va-el-acuerdo-de-paz-la-deuda-con-la-reforma-rural-integral-articulo-914280>
- Garay, J. y Vargas, F. (2012). *Memoria y reparación. Elementos para una justicia transicional pro víctima*. Universidad Externando de Colombia.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *¡Basta ya! Colombia. Memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Guerreña, A. (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam.
- Gutiérrez, S. F. (2015). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. IEPRI.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Akal.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2016, 5 de mayo). IGAC revelará situación catastral del país en Cumbre de Gobernadores. *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*. <https://noticias.igac.gov.co/es/contenido/igac-revelara-situacion-catastral-del-pais-en-cumbre-de-gobernadores>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia.

- Ipsos. (2016, 9 de septiembre). *Plebiscito 2016 - Medición 1 septiembre 9*. <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/if-16-013519-01--plebiscito---v1.pdf>
- Jaramillo, P. S. (2006). Pobreza rural en Colombia. *Revista colombiana de sociología*, (27), 47-62.
- Ley 1955 de 2019. (2019, 25 de mayo). Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 50.964. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Ley 1876 de 2017. (2017, 29 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 50.461. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html
- “Los acuerdos”. (2013, 6 de agosto). La historia detrás del 970. *Revista Semana*, Nación. <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-acuerdos-del-gobierno-con-lideres-campesinos/356752-3>
- Ministerio de Agricultura. (2018, 12 de septiembre). Respuesta a derecho de petición interpuesto por Edwin Bernal Ramírez.
- Ministerio de Educación. (2018). *Plan Especial de Educación Rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf
- Ministerio de Salud. (2018). *Informe de rendición de cuentas de la construcción de paz*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-rendicion-cuentas-acuerdo-final-sector-salud.pdf>
- Montaña, M. (2018, 8 de marzo). El catastro multipropósito, una necesidad estructural en la política de tierras. *Ámbito jurídico*. <http://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/tributario-y-contable/el-catastro-multiproposito-una-necesidad-estructural-en>
- Organización de las Naciones Unidas en Colombia y Universidad Nacional de Colombia. (2012). Foro Política de Desarrollo Agrario Integral. https://issuu.com/manuelpaz69/docs/sistematizacion_universidad_nacional

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020, 14 de abril). El Catastro Multipropósito será una realidad en Colombia con el apoyo financiero del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. FAO. <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/noticias/detail-events/es/c/1270001/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*. <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>
- Ospina-Valencia, J. (2016, 1 de enero). Proceso de paz en Colombia. una cronología. DW. <https://www.dw.com/es/proceso-de-paz-en-colombia-una-cronolog%C3%ADa/a-18976083>
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra?. Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Universidad de los Andes, Facultad de Administración; Fondo de Cultura Económica.
- “Paro agrario” (2015, 30 de mayo). Paro agrario es por el incumplimiento del Gobierno. campesinos. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/paro-agrario-2016-campesinos-e-indigenas-protestan/475748/>
- Pécaut, D. (2015). Una lucha armada al servicio del *statu quo* social y político. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (599-651). Comisión histórica del conflicto y sus víctimas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural. razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. INDH, PNUD.
- Quiceno Salazar, C. A. (2018). *Análisis de la política de reforma rural integral bajo escenario de posconflicto*. [Tesis de pregrado en Economía, Fundación Universidad de América]. Archivo digital. <https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/6630/1/2101036-2018-I-EF.pdf>
- Redacción *El Tiempo*. (2016, 5 de octubre). Multitudinaria manifestación por la paz llenó la plaza de Bolívar. *El Tiempo*.

- <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/marchas-por-la-paz-en-colombia-57860>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016, 2 de octubre). *Resultados plebiscito*.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm
- Rehm, L. (2014). La construcción de las subculturas políticas en Colombia. los partidos tradicionales como antípodas políticas durante La Violencia, 1946-1964. *Historia y sociedad*, (27), 17-48. <https://doi.org/10.15446/hys.n27.44582>
- Restrepo, S. J. C. y Bernal, M. A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Reyes, P. A. (2016a). *La reforma rural para la paz*. Aguilar; Penguin Random House Grupo Editorial.
- Reyes, P. A. (2016b). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Ariel.
- The Norwegian Nobel Committee. (2016, 7 de octubre). *The Nobel Peace Prize for 2016*. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2016/9363-el-premio-nobel-de-la-paz-de-2016/>
- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2019, 15 de enero). *Reportes Registro Único de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes>
- Ulloa, A. y Coronado, S. (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia. retos para la paz territorial*. Universidad Nacional de Colombia.
- “Un año”. (2013, 13 de diciembre). Un año de furia agraria. *Revista Semana, Agricultura*. <https://www.semana.com/economia/articulo/paro-agrario-en-colombia-2013/368177-3>