

## Documento Técnico

### Acuerdos de La Habana, reforma rural integral y su enfoque étnico

*Angie Lorieth Melo Macías  
Juan Sebastián Ramírez Mahecha  
Jorge Andrés Forero González  
David Alirio Uribe Laverde  
Diego Balvino Chavez Chaves*

Colectivo Agrario Abya Yala - Colombia  
Diciembre de 2016

#### Contenido

INTRODUCCIÓN .....	2
1. CONTEXTO.....	3
1.1. Conflicto por la tierra y los territorios en Colombia: sobre el ejercicio de poder de las élites y la resistencia propositiva de los pueblos. ....	3
1.2. Sobre la Reforma Rural Integral.....	7
1.3. Situación actual del campo colombiano .....	9
2. ANÁLISIS DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL. <i>Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral</i> .....	11
2.1. Formalización y distribución de la propiedad.....	11
2.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).....	15
2.2.1. Infraestructura y adecuación de tierras.....	16
2.2.2. Desarrollo social, con planes nacionales de salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza y agua potable.....	17
2.2.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. ....	19
2.2.4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. ....	21
2.3. Enfoque étnico y luchas territoriales indígenas .....	22
2.3.1. ¿Qué dice el Acuerdo de la Reforma Rural Integral sobre el enfoque étnico? .....	22
2.3.2. ¿Qué desafíos se presentan para la implementación del Capítulo Étnico? - Breve caracterización de pueblos étnicos y sus demandas territoriales- .....	24
3. AJUSTES AL PUNTO 1 DE REFORMA RURAL INTEGRAL. Introducidos en el nuevo Acuerdo firmado el 12 de noviembre.....	28
3.1. Aclaraciones:.....	28
3.2. Clarificaciones de los tiempos de implementación:.....	29
3.3. Modificaciones que afectan el fondo del Acuerdo .....	30
4. CONCLUSIONES Y RETOS DE IMPLEMENTACIÓN .....	31
5. Bibliografía .....	33

## INTRODUCCIÓN

El Acuerdo sobre *Reforma Rural Integral*, fue el primer acuerdo alcanzado en el marco de las conversaciones de paz sostenidas entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) cuyo borrador parcial fue firmado el 6 de junio de 2014. Y es el primer capítulo del ***Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*** (en adelante Acuerdo General o Acuerdo Final). Firmado de manera oficial por el Presidente de la República y el Comandante en Jefe de las FARC-EP el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena, Colombia.

Este Acuerdo fue convocado a refrendación popular mediante plebiscito el día 2 de octubre, pero inesperadamente fue rechazado por un estrecho margen, con lo cual se inició un período de renegociación del acuerdo con los sectores detractores del Acuerdo. Finalmente, el 12 de noviembre se firmó por los equipos negociadores el ***Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*** (en adelante Acuerdo Final)<sup>1</sup> que recoge cambios importantes y claridades de cara a la implementación y modificaciones que recogemos en este documento en relación con la Reforma Rural Integral (RRI).

En el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto*, firmado el 26 de agosto de 2012 en La Habana, Cuba, que fijó las reglas y contenidos de la negociación, las partes decidieron que la política agraria integral sería el primer punto de la agenda, dado el carácter profundamente rural de la guerrilla de las FARC y lo que se considera una de las causas estructurales de su alzamiento en armas.

En la construcción del Acuerdo, partieron de posturas radicalmente distintas para ir llegando a coincidencias. El *Programa Agrario* de las FARC (entonces conocida como Bloque Sur) de 1964, hito de su plataforma política, declaraba la necesidad de una política agraria revolucionaria que cambiara radicalmente la estructura social del campo colombiano<sup>2</sup>. Sus reivindicaciones frente al tema agrario se han ido transformando a través de los años y tras el inicio de las negociaciones de paz las FARC-EP presentaron un documento bastante ambicioso denominado “*100 propuestas mínimas para el Desarrollo Rural y Agrario, para la democratización y la paz con justicia social de Colombia*”, que contrastaba con las propuestas del Gobierno Nacional devenidas de su agenda de política agraria, impulsadas desde el Ministerio de Agricultura entonces encabezado por Juan Camilo Restrepo, cuyos componentes principales eran: la restitución de tierras (aprobada en la ley 1448 de 2011), la aplicación de los procesos agrarios y la formalización de la propiedad de la tierra<sup>3</sup>.

Frente a estas posturas iniciales, las partes fueron llegando los puntos en común que finalmente se suscribieron. Como se puede evidenciar en el Acuerdo Final, el actor que más

---

<sup>1</sup> Ver Acuerdo Final para la terminación de conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/12-1479102292.11-1479102292.2016nuevoacuerdofinal-1479102292.pdf>

<sup>2</sup> Programa agrario de los guerrilleros de las FARC-EP, 20 de julio de 1964. Disponible en: [http://www.archivochile.com/America\\_latina/Doc\\_paises\\_al/Co/farc/al\\_farc0007.pdf](http://www.archivochile.com/America_latina/Doc_paises_al/Co/farc/al_farc0007.pdf)

<sup>3</sup> Restrepo, Juan Camilo; Bernal Morales, Andrés. La cuestión agraria: tierras y postconflicto en Colombia. Bogotá. Penguin Random House Grupo Editorial. 2014.

cedió fue las FARC-EP dado que el resultado del Acuerdo de Reforma Rural Integral no contiene grandes novedades. Recoge todas las políticas que venía implementando el Gobierno Nacional e impulsa programas basados en disposiciones que ya existían en las normas vigentes. No obstante, hay que reconocer que fruto de las negociaciones y con las propuestas de la insurgencia, se volvió a revivir la necesidad de atender de forma real y efectiva el histórico abandono del campo colombiano por parte del Estado como una condición para atender las condiciones estructurales que originaron el conflicto armado<sup>4</sup>.

Por su parte, sólo bajo la presión de fin de las negociaciones se incluyó de forma unitaria el Capítulo Étnico que surgió como resultado de la participación directa de representantes de organizaciones indígenas y afro en la Habana para exponer sus preocupaciones y sus propuestas<sup>5</sup>. Se trata de un capítulo transversal en donde se desarrollan los principales puntos del Acuerdo de cara a la implementación, evidenciando la necesidad de hacer precisiones para garantizar el respeto a los territorios y leyes que amparan los derechos de los pueblos étnicos.

En el presente documento analizaremos: (i) los antecedentes y el contexto en el cual se enmarca el Acuerdo de Reforma Rural Integral y los elementos relacionados en el Capítulo Étnico; (ii) en un segundo lugar describiremos y analizaremos detalladamente el Acuerdo Final en sus disposiciones generales y particulares frente a los pueblos indígenas y afro; (iii) en tercer lugar detallaremos los ajustes introducidos en el nuevo Acuerdo Final con ocasión de la derrota en el Plebiscito; y (iv) por último analizaremos las potencialidades, limitaciones y retos que implicará la implementación de estos Acuerdos.

## 1. CONTEXTO

### 1.1. Conflicto por la tierra y los territorios en Colombia: sobre el ejercicio de poder de las élites y la resistencia propositiva de los pueblos

Herencia de la barbarie de la Conquista y la Colonia el conflicto por la tierra ha acompañado toda la historia republicana del país y es ampliamente reconocido como causa estructural del conflicto social y armado<sup>6</sup>. El ejercicio de poder de las élites gobernantes desde la monarquía hasta la oligarquía contemporánea, se ha encontrado con un digno pueblo esperanzado en habitar el campo, que con un amor profundo por la tierra y la defensa del territorio, hoy día para fortuna del país y del mundo sigue construyendo esperanzas de buen vivir. El modelo económico de tenencia de la tierra asociado a la propiedad latifundista y al saqueo

---

<sup>4</sup> Ver: La Silla Vacía. Las FARC han cedido más que el Gobierno en la Habana. Disponible en: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-farc-ha-cedido-mas-que-el-gobierno-en-la-habana-56254>

<sup>5</sup> Con ese mecanismos de participación y otros como foros nacionales sobre los acuerdos se construyeron otros puntos del acuerdos como el de víctimas o el del enfoque de género

<sup>6</sup> Ver ensayos 6 y 10 de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución+al+entendimiento del conflicto armado en Colombia. Disponible en: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf)

extractivista heredado del período colonial<sup>7</sup>, se consolidó como base del modelo político dominante con posterioridad a las gestas de independencia (1810-1819), tranzando un conflicto permanente entre los terratenientes, los pueblos originarios<sup>8</sup>, los esclavizados y las economías campesinas emergentes derivadas de la liberación de las fuerzas productivas luego de la gesta libertaria, que si bien fue un gran proyecto nacional y popular, no logró romper la estructura de poder dominante.

La denominada “república señorial”<sup>9</sup> consolidó las prácticas violentas de los señores de la tierra y su agenda conservadora con expresiones en el poder político institucional, agudizando la presión sobre acceso-uso de la tierra, y potenciando a principios de siglo XX la epopeya rebelde del movimiento campesino, indígena y negro que se extiende hasta nuestros días. Desde Juana Julia Guzmán y Raúl Eduardo Mahecha en la región Caribe, Manuel Quintín Lame en el Cauca y el Tolima, Eufrosina Molina en el Sumapaz, el auge de las Ligas Campesinas y de los Sindicatos Agrarios, la formación del Partido Agrario Nacional, dirigido por Erasmo Valencia, tutor de Juan de la Cruz Varela, la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR) fundada por el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, y la creación del Partido Socialista Revolucionario, son la expresión más evidente de la cualificación y masificación de la organización campesina, indígena y negra en Colombia y su vocación de poder. Una llama que no volverá a apagarse<sup>10</sup>.

La demanda a nivel latinoamericano por una **Reforma Agraria**, bajo la consigna de “*tierra para el que la trabaja*” de la heroica revolución mexicana, inunda la agenda política nacional haciendo presión por la redistribución de los latifundios improductivos entre los campesinos sin tierra y por la legalización de las posesiones del colono y del reconocimiento por parte del hacendado de su trabajo en infraestructura, vivienda y generación de riqueza con las actividades agropecuarias.

Además, el campesinado como sujeto político empieza a hacer valer sus derechos a la tierra y comenzó a gestarse la demanda por proyectos de vida en la frontera agrícola colonizada, bajo la presión de los terratenientes quienes quisieron reclamar esas tierras como suyas, conflicto propio del régimen latifundio-minifundio<sup>11</sup>. Así mismo estallan conflictos entre aparceros y arrendatarios con los señores de la tierra. Son rechazadas las relaciones serviles, la obligación de trabajar para el propietario y los abusos de poder que cometen capataces y empleados del terrateniente o del mismo hacendado<sup>12</sup>. Por su parte el movimiento indígena se organiza en torno a la defensa y recuperación de las tierras de resguardo, mientras el

---

<sup>7</sup> Sobre la dominación colonial ver MELO, Jorge, Historia de Colombia I. El establecimiento de la dominación española, La Carreta, Bogotá, 1978

<sup>8</sup> Sobre el uso de la fuerza indígena como esclava de modelo extractivo ver, DONADIO, Lucia, El resguardo indígena de Zipaquirá: 1623-1810. Universidad de los Andes, Dpto. de Antropología, Bogotá, 1982.

<sup>9</sup> García Nossa, Antonio, El resguardo indíntonio, El resguardo ind810. Universidad de los Andes, Dptotaria, 1967

<sup>10</sup> FALS BORDA, Orlando, Historia doble de la Costa Vol.2 El presidente Nieto, Bogotá Andes, Dptotaria, 1967ología, Bogotá, 1982.a Editores, 2002

<sup>11</sup> García Nossa, Sociología de la reforma agraria de Antonio García y el concepto de Latifundio como Constelación Social <http://www.colectivoagrarioabyayala.org/2011/03/sociologia-de-la-reforma-agraria-en.html>

<sup>12</sup> Cfr. MONDRAGÓN, Héctor. “Colombia ¿Reforma Agraria o Mercado de Tierras?”. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR), FENSUAGRO y Coordinador Nacional Agrario (CNA). 2002.

pueblo negro habita y construye territorio en las zonas de ribera del pacífico especialmente, hoy reconocidos bajo Territorios Colectivos de Comunidades Negras<sup>13</sup>.

A través de la ley 100 de 1944 la oligarquía criolla aplaza los efectos de la ley 200 de 1936 que fue la respuesta a las demandas y presión popular de principios de siglo XX en favor del colono sobre el latifundio improductivo y legaliza los sistemas de aparcería que atan al campesino a la gran propiedad de un terrateniente o hacendado y lo obligan a trabajar a su servicio. Los conflictos por la tierra no resueltos desembocan en el período denominado como “la Violencia” donde la oligarquía conservadora arremete contra el campesinado organizado y fortalece el despojo de los valles interandinos obligando al desplazamiento de comunidades campesinas hacia las zonas de vertiente y las partes altas de las cordilleras.

En 1961 se sanciona “la Ley de Reforma Agraria” en el marco de la estrategia estadounidense para América Latina conocida como la Alianza para el progreso<sup>14</sup>. Sin embargo, solo con la constitución de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en 1967 se reactivan los procesos de titulación de la tierra bajo la presión popular del movimiento que también enarbola la toma directa de tierras y la repartición entre el campesinado.

La violencia estructural dirigida contra la población campesina y étnica tiene como respuesta la sublevación armada, primero con las guerrillas liberales perseguidas por el régimen conservador y luego con las guerrillas emergentes de este conflicto. Las FARC-Ejército del Pueblo y el Ejército de Liberación Nacional -ELN (inspirado en la Revolución Cubana), surgen en 1964 como una respuesta legítima y popular del pueblo colombiano rural especialmente, para defender su derecho a la tierra y ante la violencia como forma de tratar sus demandas, dado el estrecho modelo de inclusión político que aún vive el país, decidieron crear un plan nacional de toma del poder y/o de transformación estructural de la sociedad colombiana y de creación de poder popular. Incluso el movimiento indígena re-toma las armas para defender sus tierras con el Comando Armado Quintín Lame en el Tolima (1984-1991).

En el año de 1972 se firma el pacto de Chicoral, municipio del departamento del Tolima, entre el gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero, sectores empresariales y latifundistas para detener los tímidos alcances redistributivos de la reforma agraria, cambiando su sentido. Esta se convierte en un instrumento para dotar de sistemas de riego e infraestructura la producción agropecuaria nacional, y para garantizar el acceso progresivo a tierras para los campesinos a través de la compra a los latifundistas.

Desde los años 70 aún sin solucionar el histórico conflicto por la tierra y con el dominio de los señores de la guerra de los valles interandinos de Colombia, relegando el conflicto agrario a zonas cada vez más en la periferia del país, pero claves en la expansión del capital sobre todo por la reserva de los recursos minero energéticos, con el **neoliberalismo y la globalización** se inaugura la llamada nueva ruralidad, con la que cambia el enfoque sobre el campo. Se pasa de una función tradicional dentro del capitalismo como productor de materias primas para la industria y alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo,

---

<sup>13</sup> Ver Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El Congreso de Colombia", disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388>

<sup>14</sup> Cfr. MÚNERA, Leopoldo, Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988. Universidad Nacional de Colombia – IEPRI, 1998.

para convertirlo en un espacio de acumulación capitalista por sí mismo. Hablar de campo y del campesinado desde el poder es considerado como anacrónico, y se pasa a hablar de ruralidad y empresarios rurales, agentes encargados de llevar las banderas del desarrollo al mundo rural bajo la égida de la Agroindustria.

Paralelo a este conflicto por la tierra y los territorios, el Conflicto armado se recrudece y las guerrillas de las FARC-EP y del ELN fortalecen su poder político y militar en gran parte del país, ante el abandono y la ausencia del Estado que solo es visible por la sistemática violación de derechos humanos en la Colombia Profunda. En respuesta a un movimiento social y democrático en ascenso, el poder político en Colombia ha optado por el fortalecimiento de las históricas estructuras paramilitares. Hoy es tristemente recordado en el país el genocidio político de la Unión Patriótica en la década de los 80 donde parte del movimiento social en tránsito para la dejación de armas confluyó y fue brutalmente exterminado<sup>15</sup>.

Con la apertura política que señaló, asesinó y torturó a la oposición, los paramilitares fueron por la tierra del campesinado y de los pueblos étnicos que habían logrado instalarse en las zonas de la frontera agrícola y sus pertenencias fueron a acrecentar las fortunas de los terratenientes<sup>16</sup> o de su agenda de explotación de los recursos mineroenergéticos anclados al capital transnacional.

Vivimos entonces en medio de la lógica de la guerra en un escenario de acumulación por desposesión<sup>17</sup> que se presenta particularmente en las economías periféricas, como la colombiana, y tiene como mecanismos la mercantilización y privatización de la tierra, la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas, la conversión de derechos de propiedad colectiva en derechos de propiedad privada y la supresión de formas alternativas de producción y consumo. Hoy, la nueva política pública en el sector rural se orienta hacia el mercado subsidiado de tierras, dónde al desposeído se le otorgan créditos impagables para que compre sus propiedades o se vea inmerso en los proyectos productivos del monocultivo, pero ya no se piensa en la redistribución vía expropiación y así mismo no se contempla el reparto de las zonas históricas que originaron el conflicto, que además son las más productivas.

Estos son algunos de los antecedentes en los cuales se enmarca el Acuerdo de Reforma Rural Integral en un nuevo intento de solución política al conflicto armado, dónde las FARC-EP<sup>18</sup> buscan avanzar en la construcción de su *Programa Agrario* y le apuesta a la ampliación de la participación política democrática bajo escenarios de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición, mientras el ELN anuncia su mesa de negociación con el Estado enfatizando

---

<sup>15</sup> Ver Santos reconoce responsabilidad del Estado en exterminio de la UP <http://www.semanariovoz.com/2016/09/23/santos-reconoce-responsabilidad-del-estado-en-exterminio-de-la-up/>

<sup>16</sup> Ver las definiciones que el mismo Ministerio de Agricultura recoge para ser beneficiario de la Ley Víctimas y Restitución de Tierras <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>

<sup>17</sup> HARVEY, David, El nuevo Imperialismo, Madrid, Ediciones Akal, 2003, Pág. 111.

<sup>18</sup> Ver Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP <http://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>

en la necesidad de participación política popular y del cuestionamiento profundo al modelo mineroenergético que está destruyendo la vida misma<sup>19</sup>.

Así mismo es de reconocer que el Acuerdo Final, fue firmado en un contexto de agudización de la crisis del campo colombiano, de la exigencia del desmonte del paramilitarismo y del impacto negativo de la firma Tratados de Libre Comercio(TLC) con varios países, particularmente con Estados Unidos, que generó nefastos impactos para los pequeños productores agropecuarios<sup>20</sup> que han logrado integrarse al mercado regional y nacional y que produjo en el año 2013 una serie de paros inusitados en la historia reciente del país por parte de campesinos, indígenas y afrodescendientes, pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios, que sacudieron al país entero con un apoyo decidido de las ciudades, especialmente de los jóvenes en defensa de la identidad rural en peligro de extinción.

## 1.2. Sobre la Reforma Rural Integral

En el Acuerdo final se establece que la reforma rural integral *“debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía con un enfoque de género y como consecuencia **garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia**”*.

De esta manera contempla la adopción de medidas integrales para el goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades rurales, con un adecuado enfoque diferencial. Incluyendo no solo políticas de promoción del **acceso a la tierra**, sino también políticas encaminadas a garantizar el derecho a la educación, salud, vivienda y alimentación. Así como políticas públicas que incentiven la **producción campesina, familiar y comunitaria**.

Este concepto se enmarca en la denominada **Nueva Ruralidad**, la cual parte de una nueva comprensión de las relaciones campo-ciudad, en la que los límites entre ambos se transforman, se multiplican sus interconexiones, se confunden y complejizan. La relación es ahora más compleja que la antigua relación dicotómica que asociaba el campo con lo agrario y la ciudad con la industria y los servicios. La vida rural ahora plantea una diversidad de actividades y relaciones sociales más amplias.

Así mismo se reconoce el **fracaso de los intentos de reforma agraria** que se adelantaron en el pasado, por estas razones la reforma rural se justifica en el sentido en que el proceso de transformación del campo en Colombia no se puede limitar a lo agrario, sino que debe tener en cuenta la multifuncionalidad del campo.

Absalón Machado define la reforma rural como *“un proceso de cambio y transformación tanto de las estructuras rurales como de sus relaciones con los sectores agroindustrial, financiero y*

---

<sup>19</sup> Acuerdo de diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional. <http://www.eln-paz.org/la-mesa/acuerdos/>

<sup>20</sup> TLC con EE.UU. se firmó con falsas promesas: Robledo <http://www.moir.org.co/TLC-con-EE-UU-se-firmo-con-falsas.html>

*comercial y con la sociedad, capaz de crear las condiciones para un desarrollo agrícola más competitivo y endógeno; también para un desarrollo rural más equitativo, sostenible, eficiente, sin exclusiones de ninguna naturaleza; que haga de lo rural y la agricultura un sector estratégico en la economía y en la sociedad, que facilite el desarrollo del potencial de sus recursos naturales y la biodiversidad en beneficio del país y de sus habitantes rurales”<sup>21</sup>.*

Para Absalón Machado, la reforma rural involucra tanto la definición de una nueva institucionalidad para el sector, como el acceso a los activos productivos y a la formación de capital social, e igualmente la consideración del territorio como unidad de planeación e implementación de estrategias. Por ello, los procesos de reforma rural deben conducir a configurar áreas geográficas objeto de reforma para evitar la dispersión y facilitar la creación de economías de escala tanto en la prestación de servicios como en la formación de organización y el desarrollo de capital humano. También deberá contener políticas orientadas a quebrar el carácter rentístico de la propiedad de la tierra, bien sea a través de una tributación predial adecuada o por medio de la redistribución y aplicación de políticas macroeconómicas<sup>22</sup>.

Otro elemento importante dentro del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, es el **enfoque territorial** del desarrollo rural. El cual *“supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad”<sup>23</sup>.*

Con ello se complementa el carácter integral y territorial del Acuerdo, que espera superar las condiciones de aislamiento, pobreza y abandono en las regiones más afectadas por el conflicto armado, y superar las condiciones estructurales que originaron hace más de medio siglo la violencia sociopolítica, en particular el alzamiento en armas de las FARC-EP cuyas raíces son profundamente campesinas.

No obstante existen críticas al concepto de Reforma Rural Integral, pues este concepto puede implicar la renuncia a la necesidad de una verdadera reforma agraria dirigida a superar la estructura latifundista de la tierra, que implique la expropiación de tierras ociosas, redistribuyendo las tierras productivas entre los pequeños productores y campesinos que carecen de la tierra suficiente para garantizar condiciones de bienestar económico y social, se sustituye por medidas dirigidas a fortalecer la propiedad privada y acelerar la empresarización del campo<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Absalón Machado C. La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2009.

<sup>22</sup> Ibídem

<sup>23</sup> Ibídem

<sup>24</sup> Chavarro-Rojas, William. Zidres, despojo natural. UN periódico. Diciembre 12 de 2015



### 1.3. Situación actual del campo colombiano<sup>25</sup>

Para orgullo de nuestro pueblo y como muestra de la gran capacidad de resistencia de las comunidades étnicas y campesinas es necesario reconocer que a pesar de la crisis del campo y del poco o nulo apoyo del Estado colombiano, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia y que son base de la seguridad alimentaria del país y en algunas regiones permiten la soberanía de las comunidades vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>26</sup>. Las manos laboriosas y comprometidas con el futuro de la nueva Colombia siembran el 70% del maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Fríjol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>27</sup>, entre muchos otros productos que permiten seguir afirmando nuestra identidad plurinacional y multicultural.

En materia demográfica aún con los tímidos esfuerzos del gobierno nacional, las cifras no son claras. Entre otras razones por las múltiples metodologías aplicadas y por la falta de reconocimiento e inclusión de las organizaciones rurales en apuestas como las del IV Censo Nacional Agropecuario<sup>28</sup>. De acuerdo con el DANE- Departamento Nacional de Estadística para 2016 la población rural asciende a 11.414.753 personas, el 23,4%<sup>29</sup> del total, mientras que el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia en 2011 aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país, siendo su mayoría campesinos y campesinas que se rigen bajo relaciones campo-poblado y que mantienen prácticas propias de la identidad rural aún presentes en las grandes ciudades del país<sup>30</sup>.

Por su parte el IV Censo Nacional Agropecuario, muestra que el Índice de Pobreza Multidimensional para el área rural dispersa es de 45,5%, sustentada en la desigualdad en el acceso a la tierra y la falta de inversión pública en las zonas rurales.<sup>31</sup> Muestra de la histórica concentración de la tierra, para el año 2014 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mostraba como el 4% de la propiedad de la tierra corresponde al micro y minifundio (predios entre 3

---

<sup>25</sup> Información extraída del documento de exposición de motivos del proyecto de ley de derechos del campesinado del Senador Alberto Castilla. Octubre de 2016 Disponible en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=03&p\\_numero=06&p\\_consec=45523](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=06&p_consec=45523)

<sup>26</sup> Revista Semana, así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

<sup>27</sup> Grupo Semillas. Información disponible en: [http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423](http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423)

<sup>28</sup> Las organizaciones campesinas de la Cumbre Agraria rechazan el censo nacional agropecuario y llaman a no responderlo <http://prensarural.org/spip/spip.php?article14154>

<sup>29</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

<sup>30</sup> Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de desarrollo humano Disponible en <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/781>

<sup>31</sup> El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD), El campesinado. Reconocimiento para construir país. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>

y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72%<sup>32</sup>. De esas tierras cerca de 21,5 millones de hectáreas tendrían aptitud agrícola sin embargo solo se utilizan 4,9 millones de hectáreas, mientras para la ganadería extensiva expresión del latifundio, vemos ampliación en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29.404.170 hectáreas en 2002 a 34.898.456 de hectáreas en 2009<sup>33</sup>.

El campesinado histórico productor de los alimentos que se consumen en el país ha estado enfrentado a la importación masiva de alimentos. Para el año 2013 ya llegaba a cerca de 10 millones de toneladas, *“siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, el trigo, el aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semiblanqueados y manzanas frescas”*<sup>34</sup>. Entre tanto, se han enfrentado a normas que criminalizan a campesinos y campesinas por el uso de semillas criollas o tradicionales<sup>35</sup>.

Las crisis del agro son paralelas a la violencia política. Entre 6 y 10 millones de hectáreas han sido despojadas por el paramilitarismo y su alianza con los señores de la tierra desde la década de los 80<sup>36</sup>. Más de 6 millones de desplazados se cuentan en este mismo período<sup>37</sup> y es reconocido que el campesinado es uno de los sectores que más ha visto violentados sus derechos<sup>38</sup>.

Aún en las apuestas gubernamentales son evidentes las presiones que el poder de los terratenientes tiene en el país. Es tristemente ejemplificante como las familias de desplazados que han salido a exigir sus derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011 o “Ley

---

<sup>32</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

<sup>33</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>34</sup> Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014

<sup>35</sup> Fue causa de indignación nacional leyes como la 1032 de 2006, modificatoria del artículo 306 del Código Penal y la Resolución 970 de 2010 del ICA.

<sup>36</sup> Estas cifras varían desde los 10 millones de hectáreas que sostiene el Movimiento Nacional de Víctimas; los 4,4 y 4,0 millones según el Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Sintradin) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA), respectivamente, pasando por los 2,5 millones de la Contraloría General de la Nación, hasta incluso los 1,2 que señalan los investigadores Ana María Ibáñez, Andrés Moya y Andrea Velásquez de la Universidad de los Andes. Más recientemente, la tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento, estima que la cantidad de hectáreas de tierra usurpadas o abandonadas por causa de la violencia entre 1980 y julio de 2010 es cerca de 6,65 millones (PNUD, 2011: 23). Disponible en Tierras despojadas, ¿derechos restituidos? Estefanía Luna <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/3ca81b90-d034-4b06-af64-286631efd04b/Tierras+despojadas.pdf?MOD=AJPERES> Di

<sup>37</sup> “La Crisis Humanitaria en Colombia Persiste. El Pacífico en disputa”, Informe de desplazamiento forzado en 2012. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Documentos CODHES N° 26, Bogotá, Colombia, 2013.

<sup>38</sup> Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

de Víctimas y de Restitución de Tierras” han encontrado la muerte: solo en los primeros meses de 2013 se tenían registrados 52 asesinatos de líderes campesinos<sup>39</sup>.

## 2. ANÁLISIS DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

El Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (En adelante Punto 1 o Acuerdo sobre Reforma Rural Integral) tiene dos componentes principales. El primero de ellos contiene medidas para promover el acceso y formalización de la propiedad de la tierra para campesinos sin tierra, y pequeños y medianos productores y el segundo contempla la adopción de Planes de desarrollo para la reforma rural integral, los cuales tendrán un enfoque territorial que priorizará las zonas más afectadas por el conflicto armado, y un enfoque sectorial, que contempla la adopción de planes nacionales en términos de infraestructura, desarrollo social e incentivos para la producción.

### 2.1. Formalización y distribución de la propiedad

De las consideraciones generales del Punto 1 del Acuerdo final se concluye que este no constituye una transformación estructural del campo, sino que pretende sentar sus bases. Con este objetivo, se plantea “*adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma*”, garantizando explícitamente el **acceso progresivo a la propiedad rural**, y poniendo énfasis en las mujeres rurales y la población más vulnerable. También se hace mención al “papel fundamental” que cumple la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, en “coexistencia y articulación” con otras formas de producción.

Para la ejecución de este acuerdo se establecen como principios -entre otros- el enfoque de género<sup>40</sup>, la participación comunitaria y la priorización de los territorios más necesitados y vulnerables.

El primer componente del acuerdo<sup>41</sup> establece estrategias de acceso a la tierra, formalización de la propiedad y cierre de la frontera agrícola, entendiéndolas como requisitos necesarios, pero no suficientes para el desarrollo rural. Respecto del acceso a tierras, la principal estrategia es la creación de un **Fondo de Tierras** de distribución gratuita conformado por **3 millones de hectáreas**<sup>42</sup> durante sus primeros 10 años. Se vislumbra que la distribución se

---

<sup>39</sup>

Human Rights Watch, El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

<sup>40</sup> En diferentes partes del Punto 1 del Acuerdo se hace referencia explícita a la promoción del acceso a la tierra y el buen vivir para las mujeres, de manera similar a como lo introdujo la Ley 731 de 2002, que se propuso mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales.

<sup>41</sup> “1.1. Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de Zonas de Reserva.”

<sup>42</sup> Para beneficiar entre 250.000 y 300.000 familias campesinas.

realizaría en Unidades Agrícolas Familiares -UAF-, como regla general de las adjudicaciones<sup>43</sup>. Para conseguir las, se proponen las siguientes fuentes:

- a) Extinción judicial de dominio. Ya existe un procedimiento de esta naturaleza<sup>44</sup>, se plantea adelantar las reformas necesarias para agilizarlo.
- b) Baldíos indebidamente apropiados u ocupados recuperados mediante los procesos agrarios ya existentes<sup>45</sup>. Esta estrategia se complementaría con el programa de formalización y actualización del Catastro rural.
- c) Tierras provenientes de la actualización de las Reservas Forestales. La ley 2 de 1959 declaró como zonas de Reserva Forestal los baldíos ubicados en regiones hidrográficas o con pendientes de más de 40 grados, estableciendo en total 7 zonas. Con el tiempo, estas zonas han sido colonizadas y adecuadas para el uso agrícola. Se propone una nueva delimitación de estas zonas que libere baldíos susceptibles de ser adjudicados, bajo la condición de formular planes de sostenibilidad social y ambiental con participación de las comunidades.
- d) Tierras inexplotadas recuperadas mediante el procedimiento vigente de extinción administrativa de dominio<sup>46</sup> por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- e) Tierras adquiridas o expropiadas por interés social o utilidad pública con la respectiva indemnización.
- f) Tierras donadas, gestionadas por el Gobierno Nacional.

De manera complementaria, se plantea un **subsidio integral** y un **crédito especial** para la compra de tierras en zonas priorizadas.

Todos los mecanismos para la conformación del Fondo de Tierras ya existen en el ordenamiento jurídico colombiano y están reglamentados en detalle, aunque su aplicación ha sido deficiente por inoperancia, corrupción o falta de voluntad política. Sólo se propone reformar el proceso judicial de extinción de dominio para hacerlo más ágil. En los demás casos, se trataría de un impulso político para su materialización, especialmente en zonas de conflicto armado o, lo que es igual, de frontera agrícola. Las fuentes privilegiadas serán la

---

<sup>43</sup> La UAF se define como un área de tierra en una Zona Relativamente Homogénea en la que es posible constituir una empresa básica rural para que una familia obtenga ingresos de 2 salarios mínimos como excedente capitalizable. La extensión del terreno no puede ser mayor que aquella que materialmente pueda ser explotada directamente por la familia adjudicataria. Su definición legal se encuentra en el artículo 38 de la ley 160 de 1994.

<sup>44</sup> Consiste en una acción judicial adelantada por la Fiscalía General de la Nación como consecuencia de la adquisición o uso de la propiedad por medios ilícitos cuyo resultado es la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes producto directo o indirecto de estas actividades, sin contraprestación ni compensación para el afectado (Ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio).

<sup>45</sup> El procedimiento de "Clarificación, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados" es regulado por el capítulo X de la Ley 160 de 1994 y los Decretos Reglamentarios 1465 de 2013 y 2664 de 1994, tiene por objeto clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar: (i) si han salido o no del dominio del Estado; (ii) delimitar las tierras que pertenecen a la Nación de las que pertenecen a particulares; y (iii) establecer cuándo ha habido una indebida ocupación de baldíos.

<sup>46</sup> Regulado por el capítulo XI de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013.

extinción de dominio por actividades ilícitas, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y la liberación de tierras de Reservas Forestales, afectando principalmente áreas de frontera en donde la mayoría de tierras tienen origen baldío y no áreas históricas de latifundio.

Respecto de las **personas beneficiarias** de la adjudicación gratuita de tierras, del subsidio integral o del crédito especial para compra, se hace una formulación más amplia a la dispuesta en los procedimientos ordinarios, refiriéndose a trabajadores o trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente <sup>47</sup> que tengan vocación agraria (o sus asociaciones), priorizando “mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y población desplazada”. Esta definición prescindiría de requisitos legales del modelo actual de adjudicación de baldíos como la explotación económica del predio por término de 5 años<sup>48</sup> y no contar con un patrimonio superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. También podrán ser beneficiarios comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria.

Adicionalmente, el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral señala que el proceso de selección de personas beneficiarias contará con la participación de las comunidades locales como garantía de transparencia y eficacia.

El punto 1.1.6. del Acuerdo Final dispone que las tierras adjudicadas gratuitamente o compradas mediante los subsidios o créditos en mención, revertirán al dominio del Estado cuando: (i) sean alienadas o embargadas dentro de los 7 años siguientes; (ii) caigan en situación de in-explotación, salvo fuerza mayor o caso fortuito; (iii) sean utilizadas ilegalmente.

Esta estrategia se complementa con la **formalización de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad**<sup>49</sup>. La informalidad de la propiedad en Colombia es alarmante. Se estima que, a marzo de 2016, de los 3'691.205 predios rurales, cerca de 2'030.163 no tienen título de propiedad<sup>50</sup>. El horizonte de esta política es formalizar progresivamente todos los predios que ocupa o posee el campesinado en Colombia, con el fin de prevenir el despojo y la violencia como mecanismo para resolver los conflictos por la tierra

---

<sup>47</sup> Los propietarios resultantes del proceso de formalización que dispone el Acuerdo Final y que tengan tierras inferiores a una UAF podrán ser beneficiarios de este programa para alcanzarla.

<sup>48</sup> Estos requisitos ya habían sido suprimidos únicamente a favor de la población víctima de desplazamiento mediante la Ley Anti trámites (Decreto 19 de 2012).

<sup>49</sup> El Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura constató que el 48% de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el Catastro Nacional no tienen títulos registrados (Aprox. 1,7 millones de predios en informalidad). La “Misión Rural” del Departamento Nacional de Planeación advirtió que a 1° de enero de 2013 había 3'946.376 predios inscritos de los cuales sólo 1'466.591 tienen título de propiedad (más del 60% de informalidad).

<sup>50</sup> “¿El acceso a la tierra propuesto en los Acuerdos de paz es una idea Castro Chavista?”, Carlos Duarte en Portal La Silla Vacía, 07 de septiembre de 2016. Consultado en: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-acceso-la-tierra-propuesto-en-los-acuerdos-de-paz-es-una-idea>.

y la propiedad<sup>51</sup>. Este punto propone reformas normativas y operativas y la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de la propiedad en la Jurisdicción Agraria que se quiere revivir<sup>52</sup>.

La **Jurisdicción Agraria** será uno de los mecanismos privilegiados que se creen para resolver conflictos sobre los derechos de uso y tenencia de la tierra, y clarificar el dominio, “*garantizando una cobertura adecuada y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas*”. El acceso a la justicia y la protección por esta vía de los derechos sobre la tierra de las comunidades campesinas y étnicas que la trabajan, sería un aporte significativo en Colombia.

En Colombia los derechos de propiedad rural no tienen una base cartográfica sólida y se desconoce cuáles son los baldíos que posee la nación. El 28% del territorio no cuenta con formación catastral y el 63.9% del área formada la tiene desactualizada. Igualmente, el 79% de los 181 municipios más afectados por el conflicto armado a través de la historia no cuentan con información catastral básica<sup>53</sup>. Para remediar esta situación se propone la puesta en marcha de un **Sistema General de Información Catastral Integral y Multipropósito** que en un plazo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural<sup>54</sup>. Este será el presupuesto para dinamizar el cobro del impuesto sobre la propiedad, cuya tarifa será fijada por los municipios de manera diferenciada con criterios de equidad y justicia social (“el que más tiene más paga”). El catastro estaría desagregado por sexo/género, permitiendo contar con información sobre los predios en propiedad de las mujeres; mensura, características, formas de titulación, etc. El reto de este Sistema será invertir el predominio del registro formal escrito de la tradición de la propiedad sobre el catastro (alinderamiento sobre planos) como prueba del derecho de dominio, con el objetivo de que la propiedad registrada coincida realmente con la posesión material efectiva<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> A diferencia de otras iniciativas del Gobierno Nacional como el Programa de Formalización de la Propiedad Rural creado mediante Resolución 0452 de 2012, modificada por la 181 de 2013, esta estrategia se enfocaría en la pequeña y mediana propiedad, priorizando áreas correspondientes a los PDET, las Zonas de Reserva Campesina, entre otras. Así mismo, las tierras formalizadas a través de la implementación del Acuerdo serán inalienables e inembargables por período de 7 años.

<sup>52</sup> El Decreto 2303 de 1989 creó la Jurisdicción Agraria en Colombia, la cual debía entrar a operar el 1° de enero de 1990. El proceso de constitución de los Jueces Agrarios fue muy lento, y en razón de ello la Ley 270 de 1996 o de Administración de Justicia dispuso la suspensión de los juzgados creados y otorgó un plazo de 2 años al Consejo Superior de la Judicatura de 2 años para que dispusiera de todo lo necesario para ponerlos en funcionamiento en todo el territorio nacional. Mientras tanto, la Jurisdicción Agraria sería ejercida en primera y única instancia por los Juzgados Civiles del Circuito. Ninguno de los requerimientos fue cumplido, de manera que la Jurisdicción Agraria -de facto- dejó de existir desde 1996. Posteriormente, la ley 1564 de 2012 derogó el Decreto 2303 de 1989, norma de aplicación gradual.

<sup>53</sup> Cfr. Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- 3859 “Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito rural-urbano”. Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 13 de junio de 2016.

<sup>54</sup> El Gobierno Nacional, entendiendo la actualización catastral como una necesidad para consolidar la paz, ha avanzado en la creación de herramientas como la “Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito rural-urbano” mediante documento CONPES (Ibíd), cuyos objetivos son en lo fundamental idénticos a lo planteado por el punto 1 del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, y sus metas bastante similares. El CONPES 3859 propone dos fases: “(i) *piloto del nuevo modelo en 11 municipios, que será completado durante 2016; y (ii) escalamiento a todo el territorio nacional entre 2017 y 2023. La meta a 2018 es conformar e implementar el catastro multipropósito en el 25% del país (con énfasis en zonas rurales)*”.

<sup>55</sup> Cfr. “Catastro y registro para la reforma rural integral”, Alejandro Reyes Posada, periódico El Espectador, 29 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/catastro-y-registro-reforma-rural-integral-columna-483748>

El último componente de esta estrategia propone un plan de redefinición de las áreas de especial interés ambiental<sup>56</sup> con el objeto de **cerrar la frontera agrícola**, a la par que se garantizan alternativas de bienestar y buen vivir para las comunidades que colindan o habitan actualmente estas áreas. Las áreas sustraídas a las Reservas Forestales priorizarán el acceso a la tierra para campesinos a través, entre otras formas de organización, de **Zonas de Reserva Campesina -ZRC-**<sup>57</sup>. Así, el gobierno se compromete a apoyar efectivamente los planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan a futuro, estableciendo mecanismos de diálogo con sus organizaciones representativas. Lo anterior no representa un cambio sustancial en relación con los alcances y competencias de las ZRC, así como de la participación comunitaria.

## 2.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Como se advirtió, en el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, el Gobierno nacional y las FARC-EP reconocen que el acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, pero no suficiente. Por lo cual se hace necesario establecer planes nacionales financiados por el Estado orientados al desarrollo rural integral, que permita la provisión de bienes y servicios públicos que brinden bienestar y buen vivir a la población rural. Por esta razón se establece que los planes y programas acordados deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica conocer y tener en cuenta las condiciones de niños, niñas, mujeres y hombres, incluyendo personas con orientación sexual e identidad de género diversa.

En ese sentido, el Acuerdo establece como principios, entre otros, la transformación estructural del campo, la igualdad y el enfoque de género, el bienestar y buen vivir, la priorización e integralidad, el restablecimiento de los derechos de las víctimas, el derecho a la alimentación y la participación de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y proyectos. Así como la presencia del Estado y el desarrollo sostenible en términos ambientales y sociales.

Por tales razones el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral tiene como uno de los componentes fundamentales los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET-**. Estos implican la ejecución de programas de desarrollo rural focalizados en las áreas más afectadas por el conflicto armado, zonas que serán definidas de acuerdo a los siguientes criterios de priorización: (i) poseer altos niveles de pobreza, (ii) el grado de afectación derivado del conflicto, (iii) debilidad institucional administrativa; (iv) y la presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales.

En cada zona priorizada se elaborará de manera participativa un **Plan para la Transformación Regional**, que incluya a todos los niveles de las entidades territoriales y las

---

<sup>56</sup> Zonas de Reserva Forestal, Zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos, humedales y demás fuentes y recursos hídricos.

<sup>57</sup> Desarrolladas en el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, son definidas como áreas geográficas de colonización establecidas con el objetivo de fomentar la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural. En ellas predomina la existencia de tierras baldías que requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia.

comunidades locales. Estos planes deben contemplar: el enfoque territorial de las comunidades rurales que tenga en cuenta sus características particulares, así como sus necesidades diferenciadas y un diagnóstico, elaborado con la participación de las comunidades en el que se consideren las necesidades en el territorio, teniendo metas claras y precisas.

Para el desarrollo de los mecanismos de participación en los Planes para la Transformación Regional, se establecerán instancias de decisión en los distintos niveles territoriales, contando con la presencia representativa de las comunidades y el acompañamiento de los órganos de control. Estas instancias tendrán como función definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales en los territorios, de acuerdo con las necesidades particulares, asegurar la participación comunitaria en la ejecución y mantenimiento de las obras, y establecer mecanismos de veeduría y seguimiento a los proyectos.

Como complemento a los programas territoriales de desarrollo rural se establecen **Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral**, de carácter sectorial, dirigidos a mejorar las condiciones de vida en la ruralidad. Estos se darán en términos de: (i) infraestructura y adecuación de tierras; (ii) desarrollo social, con planes nacionales de salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza, vivienda y agua potable; (iii) planes dirigidos a fomentar la producción agropecuaria y las economías de pequeña escala con estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral; (iv) sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Con estos dos enfoques en el diseño e implementación de los Planes De Reforma Rural Integral: el enfoque territorial y el sectorial, se plantea la generación de nuevos mecanismos de ejecución de políticas públicas de desarrollo rural, contando con participación activa de las comunidades rurales en su formulación, ejecución y evaluación. A continuación, expondremos los principales aspectos de cada grupo de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral:

### 2.2.1. Infraestructura y adecuación de tierras

Uno de los factores que más ha dificultado el desarrollo de las actividades agropecuarias en Colombia es el pésimo estado de las vías y la situación de aislamiento de muchas regiones, lo cual ha sido un factor relacionado con altos índices de pobreza rural y necesidades básicas insatisfechas, así como ha propiciado el surgimiento de economías ilegales y, en consecuencia, generación de violencia.

Existe una mayor densidad de vías terciarias en los departamentos centrales, cercanos a las grandes ciudades, que contrasta la menor densidad en los departamentos más alejados, que son los que precisamente han vivido de manera más intensa el conflicto armado<sup>58</sup>. Este acuerdo comprende el diseño e implementación de planes nacionales en temas de vías terciarias, sistemas de riego y drenaje, de electrificación y conectividad rural, como

---

<sup>58</sup> Villar, Leonardo; Ramírez, Juan Mauricio. Infraestructura Regional y pobreza Rural. FEDESARROLLO. Bogotá. 2014.



condiciones imprescindibles para la habitabilidad rural, la producción y comercialización agropecuaria.

Para la formulación, ejecución y evaluación de estos planes se tendrá en cuenta la participación activa de las comunidades en la priorización y ejecución de las obras, la asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar su mantenimiento, el estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y adquisición de materiales locales, la aplicación de diversas soluciones tecnológicas y la sostenibilidad socio ambiental.

En cuanto a infraestructura vial, se creará e implementará un Plan Nacional de Vías Terciarias, con el propósito de lograr la integración de las regiones más alejadas y afectadas por el conflicto armado, y el acceso a servicios sociales y mercados. En relación con la infraestructura de riego, el gobierno creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria.

En infraestructura eléctrica y conectividad, el Gobierno nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural, con el objetivo de ampliar la cobertura eléctrica, promover la aplicación de tecnologías apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las condiciones particulares del medio rural y de las comunidades, la instalación de infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet y la oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados. Este punto es medular en cuanto al mejoramiento en las condiciones de vida de las comunidades rurales más afectadas por la violencia, en la actualidad no existen programas de este rango<sup>59</sup>.

En cuanto a la creación de los planes de riego, estos constituirían una ruptura con las políticas adoptadas en los últimos años que han buscado la privatización del acceso al agua para las comunidades rurales<sup>60</sup> imponiendo múltiples limitaciones a los acueductos comunitarios.

La efectiva implementación de tales Planes nacionales dependerá de la disponibilidad presupuestal, de una efectiva coordinación interinstitucional y de una debida participación de las comunidades en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Así mismo es necesario establecer mecanismos que prevengan la corrupción en el manejo de los recursos destinados para tal fin, y no queden en manos de empresas privadas y poderes locales.

### **2.2.2. Desarrollo social, con planes nacionales de salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza y agua potable.**

La ausencia del Estado colombiano en el campo y la falta de una debida institucionalidad que garantice los derechos fundamentales han sido factores fundamentales en el desarrollo del conflicto armado, así como una causa estructural de la migración hacia los centros urbanos.

Este acuerdo comprende la creación de planes nacionales en temas de salud rural, educación rural, vivienda y agua potable, tendientes a garantizar estos derechos fundamentales para las

---

<sup>59</sup> . En el Ministerio de Minas existe el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, creado por el Artículo 105 de la Ley 788 de 2002 y reglamentado con el Decreto 1122 de 2008.

<sup>60</sup> <http://censat.org/es/analisis/fin-de-los-planes-departamentales-del-agua-continuidad-de-la-privatizacion-directa>.

comunidades rurales, como una medida para dignificar la vida rural y promover las condiciones para su permanencia en los territorios.

En cuanto a salud, comprende la creación e implementación del Plan Nacional de Salud Rural, con el objetivo de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades rurales y fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en zonas rurales. Para lo cual se enfocará en la construcción y mejoramiento de la infraestructura de salud en las zonas rurales. La adopción de un enfoque diferencial y de género, incluyendo medidas en materia de salud sexual y reproductiva y atención psicosocial, la creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas y un sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad del servicio.

En cuanto a educación rural, el gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural, con el objetivo de garantizar la cobertura (ampliación progresiva), calidad y pertinencia de la educación rural, brindar atención integral a la primera infancia y promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo. El acceso a la educación en Colombia posee una brecha muy alta de escolaridad entre las zonas urbanas y rurales. La cobertura de la educación en áreas rurales es muy baja, con un 82,7% para la educación primaria, 54,8% para la educación secundaria y tan solo del 24,9% para la educación media<sup>61</sup>.

Así buscará garantizar la cobertura universal con atención a la primera infancia, adelantar un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural, implementar modelos flexibles de educación en todos los niveles que se adapten a las necesidades de las comunidades con un enfoque diferencial, el mejoramiento de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de la información. También buscará el fortalecimiento y promoción de la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como la agroecología y biotecnología. Así como la promoción de la formación agropecuaria en la educación media y la ampliación de oferta y capacitación en áreas relacionadas con el desarrollo rural.

Esto es fundamental ya que en la actualidad no existe un Plan nacional de Educación rural. Solamente existen programas sectoriales y estrategias desarticuladas que no han permitido la adopción de medidas coordinadas y de alcance nacional.

En cuanto a vivienda y agua potable, se creará e implementará el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural. Para ello se aplicarán soluciones de vivienda adecuadas de acuerdo con las particularidades del medio rural, con enfoques diferenciales y de género, y con tecnologías adecuadas para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales. Actualmente, los programas de vivienda de interés social en cabeza de la vicepresidencia y el Ministerio de Vivienda se han convertido en un factor de clientelismo político y no han cumplido con las metas establecidas.

---

<sup>61</sup> Misión Para La Transformación Del Campo. Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano. Bogotá D.C. 2014.

### **2.2.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa**

En Colombia la pequeña agricultura familiar y comunitaria no goza de ninguna protección por parte del Estado. Por el contrario, las políticas de libre comercio y de estímulos a la agroindustria han venido afectando sistemáticamente la producción de alimentos de comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas. Persiguiendo y criminalizando sus formas tradicionales de agricultura, imponiendo normas que prohíben el uso de semillas nativas y restringen las maneras tradicionales de comercialización de alimentos.

A través de este Acuerdo el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural. Este plan contendrá medidas para estimular las formas asociativas de trabajo entre pequeños o medianos productores y productoras, para garantizar el acompañamiento técnico y financiero a las comunidades en la creación de cooperativas y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica. Buscará el fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización); y el acompañamiento con medidas diferenciales a organizaciones de mujeres.

En cuanto a medidas de asistencia técnica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Asistencia Integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, que proveerán estos servicios de manera descentralizada, para lo cual existirá un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

Además, incluirá la promoción y protección de las semillas nativas para que las comunidades puedan acceder a un material de siembra óptimo y contribuyan a su mejoramiento de manera participativa, incorporando sus conocimientos propios. También incluirá la estricta regulación socio-ambiental en el uso de los transgénicos, en el marco de la obligación del Estado de tomar medidas y usar las herramientas necesarias para proteger el patrimonio genético como recursos soberanos de la nación.

En cuanto a subsidios, generación de ingresos y crédito, el Gobierno nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores, el cual contará con una perspectiva de género que permita a las mujeres superar barreras de acceso a financiamiento. Para ello adoptará un sistema de garantías que facilite el acceso al crédito agropecuario. Se adoptarán medidas para la promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades y se otorgarán líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierras exclusivamente a los pequeños productores y productoras.

En relación a las garantías necesarias en la comercialización y distribución de los alimentos, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional para la Promoción de la

Comercialización de la producción de economía campesina, familiar y comunitaria, con un enfoque de género que promueva el empoderamiento económico de las mujeres rurales. Para este se tendrán en cuenta la promoción de asociaciones solidarias para la comercialización de productos del campo, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, garantizando la minimización progresiva de los intermediarios, propiciando relacionamientos más directos entre los productores y consumidores y creando mejores condiciones para productores y productoras. Para ello garantizará la financiación o cofinanciación de centros de producción alimentaria de economía campesina, que atienda las particularidades y las necesidades de la región, promoverá el encadenamiento de la pequeña producción rural con otros modelos de producción y el diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales. Incluirá la implementación de un sistema de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información.

Así mismo contempla la creación e implementación de un Plan progresivo de protección social y de garantías de los trabajadores y trabajadoras rurales, el cual fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial y de género. Para ello se realizarán campañas para la erradicación del trabajo infantil, proveerán beneficios económicos periódicos para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y un subsidio de riesgos laborales, así como se extenderá los programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia población rural de tercera edad en extrema pobreza, considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores.

Con este plan se estimulará los procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo. Se promoverá y capacitará en obligaciones y derechos laborales y el fomento de la formalización laboral en áreas rurales.

La adopción de estos planes nacionales, podría significar la creación de verdaderos instrumentos de política pública que permitan proteger y fomentar la pequeña producción agropecuaria campesina, familiar y comunitaria, en un contexto de desmonte gradual de programas e instituciones que protegían la pequeña producción agropecuaria. El éxito de estos programas dependerá de una adecuada disponibilidad presupuestaria, y de la garantía de que quienes accedan a ellos sean efectivamente productores en condiciones de vulnerabilidad económica. Así mismo requiere que se adopten medidas que protejan la pequeña producción familiar y comunitaria del juego del mercado y la especulación.

#### **2.2.4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación**

En el marco de la negociación de este acuerdo existieron grandes diferencias conceptuales, el Gobierno planteaba el concepto de seguridad alimentaria mientras las FARC-EP planteaban la necesidad de adoptar planes de soberanía alimentaria. Esta discusión se zanjó sustituyendo estos conceptos por el de derecho a la alimentación.



Para garantizarlo, el gobierno pondrá en marcha un Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la Población Rural, el cual se basará en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos y la creación de condiciones de bienestar mediante los Planes de nacionales de reforma rural. Esta política reconocerá el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación.

Este sistema comprenderá el establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, con representantes del Gobierno y amplía la representación de la sociedad y las comunidades, con el fin de proponer y participar en la definición de los lineamientos y puesta en marcha de políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales.

También comprende la creación de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales y representantes elegidos por los consejos municipales y asambleas departamentales, que proponga y participe en la definición de los

lineamientos de la política alimentaria, coordine los planes territoriales y haga seguimiento al cumplimiento de metas. Así mismo desarrollará programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional, especialmente para la población rural con condiciones de mayor vulnerabilidad (mujeres gestantes y lactantes, niños, niñas y adultos mayores). Estos programas incluirán programas de choque.

Todos los planes nacionales sectoriales deben cumplir de manera transversal con los objetivos de la política alimentaria y nutricional propuesta, mediante un sistema que los articule en los territorios. Para el desarrollo de estos planes se tendrá en cuenta la provisión de condiciones e incentivos a la producción y comercialización, incluyendo apoyos directos

para el fortalecimiento productivo, con el fin de minimizar los impactos negativos que suponga la liberalización del comercio y la internacionalización de la economía.

El éxito de estos planes nacionales orientados a garantizar el derecho a la alimentación, se encuentra en las posibilidades que tenga de estimular las capacidades productivas y organizativas de las comunidades rurales tendientes a garantizar progresivamente su soberanía alimentaria, vinculándolo con la producción alimentaria por parte de los campesinos, indígenas y afrodescendientes, y no caer en las lógicas asistencialistas que han generado hasta el momento los programas de seguridad alimentaria adoptados por el Gobierno nacional.

### **2.3. Enfoque étnico y luchas territoriales indígenas**

La transformación estructural de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia habría de incluir los diversos relatos de despojo, saqueo y desprotección que las comunidades rurales colombianas han vivido generacionalmente en sus territorios. Relatos múltiples de inimaginables orígenes, tramas y mezclas, que develan en común, profundas memorias de desarraigo y violencia, las cuales para una paz duradera y estable exigen ser realmente escuchadas, respetadas, protegidas, reparadas, reconstruidas, restablecidas y reequilibradas.

Escuchar y respetar la memoria histórica de las luchas territoriales ha de ser un primer paso para reconstruir caminos hacia la superación del conflicto armado, pues no ha sido empresa fácil. Durante estos más de 524 años, resistir a los mercaderes y traficantes de la megadiversidad natural y cultural; herederos de la concentración y acaparamiento de la propiedad de la tierra, del suelo, de los pensamientos, sentimientos, mitos, memorias y pueblos que conforman estos trazos infinitos de ecologías naturales y humanas.

El Capítulo Étnico (Numeral 6.2) de los acuerdos de la Habana no fue modificado mediante el Acuerdo Final y se integra en el eje de implementación de la negociación entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional. El Capítulo se construyó con la participación directa de las organizaciones indígenas, afrocolombianas y palanqueras nacionales y regionales que debatieron el acuerdo y llevaron múltiples propuestas de cara a la necesaria salida política al conflicto armado sin perder la perspectiva de los derechos ganados históricamente por el movimiento indígena. Luego de encuentros y desencuentros entre las organizaciones y las partes en la Habana se logra consolidar en el último día de las negociaciones 5 páginas que contienen el enfoque étnico que atraviesa la totalidad de los acuerdos resguardando los principios de autonomía de las comunidades en sus territorios.

#### **2.3.1. ¿Qué dice el Acuerdo de la Reforma Rural Integral sobre el enfoque étnico?**

De acuerdo al enfoque étnico contemplado para cada uno de los puntos del Acuerdo, y en específico para el tema de la Reforma Rural Integral del que trata este apartado, se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán

también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguarda.

Del mismo modo, se incluirán a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos participando directamente en el Fondo de Tierras. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de explotación.

Igualmente, en la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria se contempla la participación de los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.

Así mismo, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, cuya realización esté proyectada hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etno-desarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos.

Otro punto importante del Capítulo Étnico en relación con la tierra y los territorios es la participación de los pueblos indígenas como parte de la Reforma Rural Integral en el diseño y formulación del PNIS – Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito protegiendo los usos y costumbres de las plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito y que en un cumplimiento férreo de los acuerdos por parte de las elites políticas colombianas puede llegar a construir una propuesta para un tratamiento diferente a la política de drogas que vaya más allá de la criminalización de las comunidades rurales que han participado indirectamente en la cadena del narcotráfico.

El Capítulo Étnico de los acuerdos contempla que se deberá involucrar escenarios de interlocución, concertación y decisión desde la participación plural de las visiones, exigencias, acuerdos, mandatos, plataformas y propuestas de las comunidades y organizaciones étnicas -que a pesar de los diferentes orígenes, identidades, arraigos- han confluído en el tema del acceso, usos y tenencia autónoma del suelo, la tierra y el territorio, para nuestro bienestar y buen vivir.

Señalaba, Rodrigo Londoño, alias Timoleón Jiménez, comandante máximo de las FARC-EP en una entrevista realizada por la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) en Julio de 2016, reconociendo en los 52 años de lucha de las FARC-EP, la herencia de la resistencia indígena, que:

*“Independientemente de su origen étnico, o de su origen racial o de su origen social o de qué clase social es, todas las víctimas que ha tenido este conflicto están en la mente*

*y en el centro de lo que hemos venido acordando, y los acuerdos van encaminado a eso, a que hay que resarcir el daño que ha producido el conflicto<sup>62</sup>*

Si bien el Capítulo Étnico busca atender el histórico abandono del Estado con las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales, sus postulados no son normativamente una novedad, teniendo en cuenta que existe un marco normativo nacional e internacional de protección y respeto por los pueblos étnicos, indígenas y tribales que ya contenía dichos aspectos; por tal motivo, el Acuerdo podría interpretarse como un momento histórico que pretende involucrar en la solución definitiva y duradera del conflicto armado, la concertación, el dialogo, la reconciliación y reconstrucción de las realidades que caminan hacia el restablecimiento de antiguas violencias que aún no han sido resueltas.

### **2.3.2. ¿Qué desafíos se presentan para la implementación del Capítulo Étnico? Breve caracterización de pueblos étnicos y sus demandas territoriales**

#### **Conflictos sociopolíticos de los pueblos indígenas, afros, raizales y palenqueros**

Para comprender el contexto de los conflictos territoriales de algunas comunidades étnicas en Colombia, recordemos que aún con la dificultad de cuantificar la totalidad de la población, nuestro país ocupa respectivamente el tercer lugar en América Latina en población indígena (aprox. 1.392.623) y número de comunidades originarias -102- que son el 3.43% de nuestra población y se agrupan en 71 organizaciones, con una proporción similar de mujeres y hombres (49.5% contra el 50,5%) y demográficamente jóvenes (40% son menores de 15 años). Mientras los afrodescendientes con el 10.6% de nuestra población (aprox. 4.311.757), también con similar proporción de mujeres (50,3%) y hombres (49.3%) y una tercera parte de ellos menores de 15 años, el noveno país con más población en América Latina.<sup>63</sup>

En medio de la guerra los crímenes cometidos contra estas comunidades son la mayor expresión de violencia histórica, sistemática y estructural que ha conocido el país, reconfigurada y potenciada con la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe, que además reemplazó la inversión social y concertación intercultural, por la entrega de numerosos territorios a la Fuerza Pública y elites mineras nacionales y extranjeras sin mayor control, agudizando el empobrecimiento y estigmatización de sus comunidades. Durante este periodo, 12.27% de indígenas, y el 6.9% de afrocolombianos se desplazaron por amenazas, falta de trabajo y sustento (20.5% y 17,18%), necesidad de acceso a la educación (10,17% y 5,90%) o de acceso a la salud (7,41% y el 3.97%), fragmentando sus comunidades, amenazando sus procesos de resistencia y facilitando el control y despojo de sus territorios

---

<sup>62</sup> Asimismo argumenta Timochenko (...) *El tema de la tierra, que ya decía antes, está en el trasfondo del conflicto, es también un tema que afecta profundamente a las comunidades indígenas, también los invito a que miren en detalle lo que allí se ha acordado, allí no se excluye a nadie por su origen racial, étnico ni mucho menos, ni lo haríamos nosotros que siempre hemos reivindicado, hemos tenido en cuenta las reivindicaciones de los pueblos indígenas, mucho menos nosotros acordaríamos algo que los fuera afectar, hay que estudiar. A bueno, también habrán cosas que tendrá en el camino que concertarlas, vemos cómo se van a implementar. Todo no está hecho.* Entrevista realizada por la ONIC, en exclusiva a Timoleón Jiménez, Comandante Jefe de las FARC-EP. Sitio web: <http://www.onic.org.co/mediateca>

<sup>63</sup> En Informe "Impacto del conflicto armado en la vida de las niñas indígenas y afrodescendientes de Nariño", CORPORACION JURIDICA HUMANIDAD VIGENTE. ARFO Editores e Impresoras Ltda., Pág. 5., Diciembre de 2012.



y recursos<sup>64</sup>. Panorama continuado con los siguientes Planes de Gobierno de Juan Manuel Santos y su principal bandera de desarrollo: la “*Locomotora Minero Energética*”.

La Corte Constitucional<sup>65</sup> colombiana ha documentado y reconocido que hasta la fecha, existen 35 pueblos indígenas<sup>66</sup> que se encuentran en situación y riesgo de extinción física y cultural por factores asociados a intereses económicos y conflicto armado. El Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional identificó la cuestión de las tierras como una de las causas principales de dicha condición y amenaza de desaparición. En el análisis realizado, la Corte constata que el Estado no desarrolla acciones concretas para cumplir esta obligación, por lo cual declara el incumplimiento del Estado a sus deberes constitucionales y le ordena adoptar de manera urgente las medidas requeridas para los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y desplazamiento forzado<sup>67</sup>. En este caso, la Corte ordena entre otros aspectos, adoptar medidas especiales y rutas institucionales de protección, por ejemplo, la formulación implementación y seguimiento de Planes de Salvaguarda étnica y cultural.

Similar análisis fue abordado por la Corte con relación a la afectación de los pueblos afrocolombianos. Mediante Auto 005 de 2009 constató la inexistencia de voluntad política del Estado y sus instituciones para garantizar el respeto de sus derechos adquiridos, habiendo una ausencia de mecanismos que sirvan real y efectivamente para la protección de sus derechos colectivos; siendo las comunidades afro colombianas hasta ahora excluidas y/o sub representadas en los procesos de toma de decisiones, ocasionando la violación sistemática de su derecho a participar.

Ante los datos oficiales, el movimiento Nacional Afrocolombiano CIMARRÓN argumenta que la población negra en Colombia es superior a los 18 millones de habitantes, aproximadamente el 45% de la Nación, que son africanos criollos y afroestizos. Institucionalmente se reconoce el alto grado de exclusión y marginalidad que viven los pueblos afrodescendientes en Colombia, reseñando que 75% de la población negra del país recibe salarios inferiores al mínimo legal y su esperanza de vida se ubica 20% por debajo del promedio nacional; la calidad de la educación secundaria que recibe la juventud afrocolombiana es inferior a 40%, al compararla con el promedio nacional. En los departamentos del Pacífico colombiano, de cada 100 jóvenes afros que terminan la secundaria, sólo 2 ingresan a la educación superior. Aproximadamente 85% de la población afrocolombiana vive en condiciones de pobreza y marginalidad, sin acceso a todos los servicios públicos básicos.

Con respecto a la población palenquera, desde el inicio del periodo colonial muchos afrodescendientes esclavizados se convirtieron en cimarrones y conformaron asentamientos fortificados en las montañas, que se denominaron palenques y se constituyeron en formas

---

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Ver Auto 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y los Autos proferidos para el pueblo Embera fechados el 1 de diciembre de 2011 y el 9 de noviembre de 2012

<sup>66</sup> Se trata de los Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nukak, U’wa, Chimila, YukpaKuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, HuitotoInga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva, jiw e Hinuit.

<sup>67</sup> (Ponencia: Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, en AUDIENCIA PÚBLICA: “PUEBLOS INDÍGENAS, CONFLICTO ARMADO Y PAZ” Congreso de la República – Auditorio Luis Guillermo Vélez Septiembre 03 de 2015)

organizativas que simbolizan la insurgencia anticolonial. Desde estos territorios los afrocolombianos empezaron a organizar su propia manera de vivir (usos, costumbres, lengua nativa), y a establecer sus propias formas de gobierno y de organización social. Según el Censo DANE (Departamento administrativo Nacional de Estadística) realizado en el 2005, la población actual de palenqueros es de 7.470 personas, asentados principalmente en el municipio de Mahates, en el departamento de Bolívar<sup>68</sup>. Colombia tiene hoy más de seis millones de desplazados internos y tres de cada diez personas desplazadas son afrocolombianas.

Esta preocupante situación de los pueblos étnicos en Colombia enuncia con mayor tono la necesidad de caminar rumbos de transformación para Colombia, y poder afrontar la violencia social y armada que se encuentra enraizada a la concentración, acaparamiento y despojo de tierra.

### **Territorios Colectivos de Comunidades Negras y Resguardos Indígenas**

Según información del Censo Nacional DANE 2005, en Colombia se encontraban 132 Territorios Colectivos de Comunidades Negras titulados hasta la fecha, los cuales ocupaban entonces un territorio de 4.717.269 hectáreas que corresponde al 4,13% de las tierras del país. Actualmente, afrocolombianos y negritudes han realizado la reclamación de 394.384 hectáreas de tierra, principalmente en los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó y Bolívar, según cifras de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Tierras del Estado Colombiano<sup>69</sup>.

Los territorios indígenas legalizados como propiedades colectivas en la figura del resguardo cubren en Colombia actualmente un total de 31.695.421,1 hectáreas, un 22% del total del territorio nacional. De esta superficie, 435.419,09 hectáreas corresponden a la figura jurídica de los resguardos coloniales que fueron recuperados en el curso de la lucha indígena entre 1966 y 1980, y donde habitan unos 251.000 indígenas, cerca del 25% del total<sup>70</sup>. Las restantes áreas tituladas por su parte, son el resultado de procesos de reestructuración de antiguos resguardos coloniales, por una parte, y a titulaciones nuevas hechas desde 1966 en la región andina como resultado de las mismas movilizaciones y en territorios considerados baldíos que corresponden a tierras de la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y La Guajira<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Tomado del Documento CONPES -Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia- del Departamento Nacional de Planeación N° 3660 de 2010. "POLÍTICA PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA POBLACIÓN NEGRA, AFRO COLOMBIANA, PALENQUERA Y RAIZAL".

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> En Houghton, Juan. "Legalización de los Territorios Indígenas". En "Tierra contra la Muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia". Publicación del Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, la Organización Indígena de Antioquia OIA y el Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. Ediciones Anthropos. Febrero de 2008

<sup>71</sup> El INCODER reconoció en su momento, (Informe de Gestión 2004) que el total de tierras titulado solamente cobijaba a un total de 440.798 indígenas, cifra que ajustada a la proyección del Censo de 2005 no alcanza los 550 mil; a la luz de los datos de dicho Censo, que reportan un total de 1.081.399 indígenas habitantes de áreas rurales, puede afirmarse que en Colombia cerca del 50% de la población indígena no tiene resuelto su derecho a la tierra. A lo anterior se puede agregar un porcentaje elevado de los 297.485 indígenas que habitan áreas urbanas, muchos de los cuales fueron desplazados forzosamente por

Casi el 80% de los territorios indígenas, a excepción de los coloniales, fueron titulados antes de la Constitución de 1991, que pese a mostrarse como un avance en el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas no ha implicado un avance significativo en su titulación efectiva.

La ONIC ha documentado que hasta la fecha el Estado Colombiano ha concesionado 28.410.812 de hectáreas a empresas mineras en las zonas de resguardos indígenas. En 27 Resguardos había títulos mineros en más del 50% de su área y 14 de ellos han sido titulados completamente. Sin embargo la mayoría de títulos mineros se encuentran en territorios que no ostentan el reconocimiento jurídico de propiedad colectiva.

De acuerdo a pronunciamientos de esta plataforma de organizaciones indígenas una de las principales dificultades que tienen los pueblos indígenas con relación al acceso a la tierra, tiene que ver con “1) *la falta de una institucionalidad lo suficientemente fuerte para la protección de los territorios indígenas (...)* 2) *alto grado de corrupción al interior de la entidad, la negligencia la demora en los procesos de estudios de tenencia (...)* 3) *los obstáculos en lo referente a que los procesos de estudios para la titulación de tierras, se interrumpe los tramites de titulación, ampliación o saneamiento y no se expiden resoluciones de reconocimiento, (...)* 4) *se encuentra en muchos de los casos de despojos de tierra a pueblos indígenas que la negligencia institucional a los intereses económicos y extractivos que existen en los territorios, sumada a la disputa por el control territorial de actores económicos legales e ilegales les arrebatan las tierras a los pueblos indígenas.*<sup>72</sup>.”

Particularmente, una de las medidas adoptadas recientemente en el sector agrario colombiano fue la liquidación del INCODER (Instituto Nacional de Desarrollo Rural) en diciembre del año pasado, mediante Decreto Presidencial 2365 de 2015, que en su lugar ordenó la creación de nuevas agencias: la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, adscrita al Ministerio de Agricultura. Esta liquidación es coherente con la supresión de otras tantas entidades públicas, en las que queda el sinsabor de la deficiente gestión, el desorden, el descuido y la abierta corrupción institucional como lo reseñó en 2015 la Contraloría General de la Nación<sup>73</sup>”

Finalmente diremos que ante la sorpresiva votación favorable al “No” de los Acuerdos firmados entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP-, le sucedieron semanas que vinieron a recordar que en Colombia las comunidades más afectadas por el conflicto armado son las que mantendrán el bastón de la paz, a pesar de la sombra de sus propios y viscerales recuerdos. Organizaciones de distintos orígenes raciales, étnicos, culturales, políticos e identitarias, de aquí y otras latitudes, han otorgado el respaldo a los acuerdos pactados, votaron mayoritariamente y contundentemente por el sí al plebiscito despertando múltiples acciones colectivas, movilizaciones y expresiones

---

acción de grupos armados legales e ilegales, y la mayoría por razones económicas especialmente la falta de tierras de calidad, pero que tienen claro el propósito de retornar

<sup>72</sup> Ponencia Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en AUDIENCIA PÚBLICA “PUEBLOS INDÍGENAS, CONFLICTO ARMADO Y PAZ”. Congreso de la República – Auditorio Luis Guillermo Vélez. Septiembre 03 de 2015

<sup>73</sup> Nota de prensa web El Tiempo. “La Contraloría 'raja' la gestión de INCODER. 15 de agosto de 2016. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/razones-de-la-liquidacion-de-incoder/16674368>

culturales y espirituales, que alimentan con fervor esperanzas, amores y sueños que no se acaban.

### 3. AJUSTES AL PUNTO 1 DE REFORMA RURAL INTEGRAL. Introducidos en el nuevo Acuerdo firmado el 12 de noviembre

El nuevo Acuerdo Final conserva los fundamentos y las propuestas principales de este capítulo. No obstante, introduce varios ajustes, algunos tendientes a clarificar la interpretación de los acuerdos y disipar miedos de los sectores que hicieron campaña por el NO, entre ellos sectores de la ultra derecha latifundista y del sector agro empresarial, otras a clarificar los tiempos de implementación, y algunos cambios de fondo.

#### 3.1. Aclaraciones:

Dentro de las **aclaraciones de interpretación** se encuentran:

- La reafirmación en los principios generales de que nada de lo establecido en el Acuerdo *“debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”*. Esta se acompaña con la inclusión de un párrafo en el punto 1.1.1 sobre el Fondo de Tierras según el cual los procesos agrarios de expropiación administrativa y extinción administrativa de dominio *“se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en las leyes vigentes”*. Ambas aclaraciones totalmente innecesarias.
- Las que reafirman la inamovilidad de las competencias de las autoridades nacionales, regionales y locales en sus asuntos:

**(i)** Se aclaró que los **beneficiarios de la adjudicación gratuita y el subsidio integral** serán **seleccionados “por la autoridad administrativa competente”**, sometida a un *“procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos”*, teniendo en cuenta los criterios de priorización arriba mencionados, en los que se incluyó a la *“población rural victimizada”* y sus asociaciones de víctimas.

**(ii)** Como uno de los mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra, el Acuerdo original planteaba la creación de una instancia de alto nivel para formular lineamientos generales del uso de la tierra. El nuevo Acuerdo establece que esta instancia de alto nivel se creará *“en el marco de las competencias del Gobierno Nacional”* y amplía su objetivo a la formulación de lineamientos generales *“orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales”*. Además, incorpora la participación de las autoridades territoriales, cuyas prerrogativas defiende al indicar que esta instancia funcionará *“sin perjuicio de las competencias de las autoridades locales para planificar y orientar el desarrollo del territorio de su jurisdicción y regular el uso, transformación y ocupación del espacio en articulación con las autoridades nacionales, en el marco de la formulación y aprobación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial”*.

(iii) Se aclaró que el avalúo catastral y los procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina se harán por parte de la “autoridad competente” de conformidad con la ley y la normatividad vigente.

(iv) En relación con los Mecanismos de participación de las comunidades en la construcción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se aclaró que *“buscan fortalecer la participación ciudadana en las decisiones que los afectan en el marco de la Constitución, impulsar la asociatividad solidaria y vigorizar la democracia local; en ningún caso pretenden limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados (Congreso, concejos y asambleas). En el marco de los PDET se establecerán expresamente las características generales y tiempos para garantizar el buen funcionamiento de estos mecanismos de participación”*.

(v) En relación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, se estableció que serán las autoridades competentes las que deberán elaborarlos y ponerlos en marcha.

- Se aclaró que **la promoción y protección de semillas nativas y los bancos de semillas** no restringe ni impone “otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras”.
- Finalmente, en relación con el **“enfoque de género”** se hicieron diferentes cambios (supresiones, reformulaciones, complementos), la mayoría ubicados en el punto 1.3.3 sobre *Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa*, con la intención evadir la utilización de este concepto<sup>74</sup>. En algunos casos ampliando la perspectiva a “grupos en condiciones de vulnerabilidad” (1.2.3) y en otros manteniendo el enfoque diferenciado respecto de las mujeres rurales pero denominándole de otra manera como *“acciones afirmativas”*. No obstante, en algunos casos como en los Estímulos a la Economía Solidaria y cooperativa (1.3.3.1) se eliminó –sin sustituto- la promoción de la *“Equidad de género”*, al igual que la *“Perspectiva de género”* dentro de los Subsidios a la Economía Campesina (1.3.3.3). El Sistema General de Información Catastral (1.1.9) estará desagregado por *“Sexo”* cuando antes lo estaba por *“Sexo/Género”*

### 3.2. Clarificaciones de los tiempos de implementación:

Dentro de las **clarificaciones temporales de implementación** se definió:

- El Fondo de Tierras ya no tendrá 10 sino 12 años para alcanzar su meta de 3 millones de hectáreas. La Formalización (Punto 1.1.5) de 7 millones de hectáreas se cumplirá en los primeros 10 años y en las zonas priorizadas para PDET la Formalización deberá hacerse en 7 años.

---

<sup>74</sup> La campaña del “No” al Plebiscito de refrendación del Acuerdo de fin del conflicto, en alianza con iglesias cristianas de amplia audiencia, tergiversó el concepto de enfoque de género, construyendo un discurso denominado “ideología de género” según el cual este enfoque y el tratamiento diferenciado de la población LGTBI, implicaban una afrenta a la concepción de familia y desdibujaba la naturaleza intrínseca de hombres y mujeres, llevando al extremo de afirmar que los acuerdos afirmaban el aborto y las relaciones homosexuales. Por absurdo que parezca, muchas personas votaron a partir de este engaño.

- Se define una fase de transición de 15 años para la implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, garantizando los máximos esfuerzos de cumplimiento en los primeros 5 años.

Estas modificaciones, aun siendo mínimas, hacen más realistas los términos establecidos para el cumplimiento de las metas, algunas bastante ambiciosas.

### 3.3. Modificaciones que afectan el fondo del Acuerdo

Dentro de las **modificaciones que afectan el fondo del Acuerdo**, se dispuso:

- Incorporar un principio denominado Desarrollo Integral del Campo según el cual esta política dependerá *“de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, **agroindustria**, turismo, agricultura comercial de escala-; de la **competitividad** y de la necesidad de promover y fomentar la **inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos** como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala”*.

Esta inclusión es una reafirmación de la coexistencia del Acuerdo con la política vigente de desarrollo rural de tipo agroindustrial, modelo contenido en la ley 1776 de 2016 sobre Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, basada en la inversión privada (en su mayoría extranjera) y la competencia, la producción de agrocombustibles, la promoción de alianzas productivas, supuestamente “equitativas” entre empresarios y campesinos o trabajadores rurales. Aunque este Principio no existiera en el Acuerdo original y su reconocimiento constituya un retroceso, era evidente el modelo agroindustrial iba a mantenerse incólume, siendo esta una de las grandes contradicciones que complejizará la materialización de los acuerdos.

- En desarrollo de este principio, se incluyó dentro de los *Estímulos a la Producción Agropecuaria y a la Economía Solidaria y Cooperativa* un párrafo sobre el fomento y la promoción de la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas *“entre pequeños, medianos y **grandes productores** así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de **garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado** que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores. Para ello brindará asistencia técnica, jurídica y económica (crédito o financiamiento) a los pequeños productores con el fin de garantizar proyectos de economía familiar y asociativos, equilibrados y sostenibles”*. Una interpretación de esta propuesta podría indicar que la asistencia técnica, jurídica y económica se va a condicionar a la constitución de estos modelos asociativos, lo que en últimas lo convierte en un apoyo al empresariado rural y no a la producción campesina.
- Se incluyó dentro de los *Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra* el trámite de una ley para promover otras formas de acceso *“como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa*

*solidaria*". Esta es una propuesta sensible porque puede abrir la puerta a la explotación de baldíos por encima de las limitaciones de la UAF bajo figuras similares al Derecho Real de Superficie.

- En el componente de Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad (1.1.5) se estableció la conformación de un grupo de 3 expertos/as en temas de tierras para que en un plazo de 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permita: (i) Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe; (ii) Garantizar la función social y ecológica de la propiedad; (iii) Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente; (iv) Promover el uso productivo de la tierra. Propuestas que deberán ser discutidas con los sectores interesados "con el fin de buscar los consensos más amplios posibles, previo a su discusión en el Congreso de la República". No se estableció un mecanismo para el nombramiento de los o las expertas.

Estas aclaraciones no son nuevas y estaban explícitas en el discurso del Gobierno Nacional, pero constituyen un parte de tranquilidad dirigido a los sectores latifundistas y empresariales en cuanto asegura que los créditos, subsidios y demás incentivos establecidos a su favor no van a ser amenazados con las medidas de fomento a la agricultura familiar y comunitaria que contiene el Acuerdo.

Por otra parte, en el Acuerdo Final se introduce un párrafo que no hace parte del punto de Reforma Rural Integral, pero sí tiene profundas implicaciones en su implementación. En el último párrafo de la introducción de los "Mecanismos de implementación y verificación" (numeral 6.1.) se agrega un párrafo según el cual "*La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas*".

Este párrafo responde a las críticas hechas al Acuerdo original consistentes en la posible afectación de las finanzas públicas. Este párrafo es visto con preocupación porque significa una limitación financiera a través de la aplicación de la llamada "regla fiscal", según la cual la garantía progresiva de los derechos, especialmente de los económicos, sociales, culturales y ambientales, está sujeta a la sostenibilidad financiera. La ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un ejemplo reciente de cómo una política puede estar bien diseñada, pero las limitaciones presupuestales han impedido el cumplimiento cabal de sus metas. En todo caso, aún es prematuro sacar conclusiones, será en el desarrollo normativo de los acuerdos donde veremos si se logra adoptar instrumentos que garanticen presupuestalmente su implementación.

#### **4. CONCLUSIONES Y RETOS DE IMPLEMENTACIÓN**

El Acuerdo de Reforma Rural Integral, es un acuerdo de vital importancia para la construcción de una paz estable y duradera, puesto que los conflictos por la tierra y el abandono estatal del campo colombiano son causas fundamentales del conflicto armado. Establecer medidas eficaces en el sentido de dar cumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad y adoptar medidas tendientes a dotar a la ruralidad de la infraestructura necesaria para garantizar el buen vivir de las comunidades rurales, aportaría profundamente

a superar la brecha social entre el campo y la ciudad, y permitir que tales poblaciones ejerzan plenamente sus derechos como ciudadanos.

No obstante, el Acuerdo no contempla transformaciones estructurales que permitan cambiar la distribución de propiedad de la tierra, ataquen el latifundio y los poderes políticos asociados a la propiedad ociosa de la tierra, convirtiendo el Acuerdo en una carta de lucha para el movimiento social y no en una victoria en sí misma.

Gran parte de sus disposiciones se encuentran vigentes en políticas del Gobierno Nacional y en la normatividad vigente. Sin embargo, muchas de ellas en la práctica no se ejecutan y por tanto, una revitalización de estos marcos político-jurídicos oxigenaría las reivindicaciones de las comunidades rurales y su participación en la construcción de territorios socio-ambientalmente equilibrados.

El Acuerdo contempla el diseño e implementación de Planes nacionales en todos los aspectos sustantivos de la vida en la ruralidad, sin embargo, estos demandarán un esfuerzo financiero y fiscal muy importante en el mediano plazo que requiere la adopción de instrumentos que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. No obstante, es preciso recordar que para hacer la guerra nunca se escatimaron recursos y lo mínimo que se puede esperar es que no se limite el presupuesto para la construcción de la paz sobre el argumento de la sostenibilidad. Adicionalmente, se requiere que el país no siga dependiendo de la industria extractiva para ser rentable, ya que no sería consecuente que la implementación de los Acuerdos de paz se haga a costas de la generación de nuevos conflictos socioambientales.

Por su parte, el enfoque territorial de los PDET requiere la adopción de nuevas estrategias en el diseño y ejecución de las políticas públicas, puesto que se menciona de una participación efectiva de las comunidades en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que los desarrollen. Sin embargo, esto requiere transformar las estrategias y mecanismos de funcionamiento de entidades del Estado como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de agricultura y desarrollo rural y todas sus entidades adscritas, cuya ejecución han carecido de un carácter participativo.

Un ejemplo del carácter tecnócrata y autoritario con el que el Gobierno nacional quiere implementar las transformaciones en la ruralidad es la reforma institucional al sector agrario adoptada en diciembre de 2015, puesto las nuevas instituciones fueron creadas sin ningún tipo de participación popular, a través de un proceso eminentemente tecnocrático, que ha tenido serias deficiencias hasta el momento en la ejecución de sus tareas. Esto no puede ser repetido por las instituciones que deberán garantizar el cumplimiento de los acuerdos de Reforma Rural Integral.

De igual manera, la garantía de participación de las comunidades en la implementación del Acuerdo de reforma rural integral, tendría que pasar por la adopción de estrategias que permitan posicionar la memoria del despojo y acaparamiento de tierras en Colombia, en el ejercicio de la función pública, a fin de hacer viable un dialogo intercultural, que articule y armonice los distintos relatos que han dado lugar a propuestas de territorios autónomos y soberanos en disputa, cultivadas aun en medio de las desbordadas violencias que las han pretendido silenciar.



En este sentido, en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas y normatividades para el post-acuerdo, se deberá hoy más que nunca, brindarse un lugar priorizado a todas aquellas historias de desplazamiento, saqueo, desarraigo y despojo, pues pareciera que el actual reconocimiento jurídico-político solo permite a las realidades rurales seguir “pronunciándose” sobre sus crisis, necesidades, propuestas y conflictos, pero escasamente se les otorga la posibilidad de “ser”, pues resulta ausente, la voluntad de “escuchar” y “honrar” lo que se cuenta, y por tanto no son incorporadas como una preocupación común, pública y colectiva. Sus relatos no repercuten en el acceso a la justicia, a la tierra o a la restitución.

He ahí también la importancia de reconocer e incorporar las distintas cosmovisiones que persisten hoy en Colombia, sobre la forma de relacionarnos con la tierra y el territorio, para que sean sustento fundamental de los criterios orientadores de una política rural integral y de los planes de desarrollo con enfoque territorial, porque es necesario hoy hacer ejercicio reflexivo de nuestra diversa y múltiple riqueza cultural y natural.

## 5. Bibliografía

### Normatividad e instrumentos de política pública

- Acuerdo Final para la terminación de conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Disponible en:  
<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/12-1479102292.11-1479102292.2016nuevoacuerdofinal-1479102292.pdf>
- CONPES -Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia- del Departamento Nacional de Planeación N° 3660 de 2010. “POLITICA PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA POBLACIÓN NEGRA, AFRO COLOMBIANA, PALENQUERA Y RAIZAL”.
- Ley 1564 de 2012 derogó el Decreto 2303 de 1989, norma de aplicación gradual.
- Ley 160 de 1994.
- Ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio
- Ley 270 de 1996 o de Administración de Justicia
- Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El Congreso de Colombia".
- Decreto 1465 de 2013.
- Decreto 19 de 2012
- Decreto 2303 de 1989

### **Publicaciones académicas**

- Absalón Machado C. La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2009.
- Castilla, Alberto, Documento de exposición de motivos del proyecto de ley de derechos del campesinado del Senador Alberto Castilla. Octubre de 2016 Disponible en:  
[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=03&p\\_numero=06&p\\_consec=45523](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=06&p_consec=45523)
- CINEP, Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, disponible en:  
<http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.
- CODHES “La Crisis Humanitaria en Colombia Persiste. El Pacífico en disputa”, Informe de desplazamiento forzado en 2012. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Documentos CODHES N° 26, Bogotá, Colombia, 2013
- Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de desarrollo humano Disponible en <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/781>
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia Disponible en:  
[https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf)

- FALS BORDA, Orlando, Historia doble de la Costa Vol.2 El presidente Nieto, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, El Áncora Editores, 2002
- FARC-EP Programa Agrario <http://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>
- GARCÍA NOSSA, Antonio, “Reforma Agraria y Economía empresarial en América Latina”, Editorial Universitaria, 1967
- GARCIA NOSSA, Sociología de la reforma agraria de Antonio García y el concepto de Latifundio como Constelación Social, disponible en:  
<http://www.colectivoagrarioabyayala.org/2011/03/sociologia-de-la-reforma-agraria-en.html>
- Houghton, Juan. “Legalización de los Territorios Indígenas”. En “Tierra contra la Muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia”. Publicación Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, la Organización Indígena de Antioquia OIA y el Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. Ediciones Anthropos. Febrero de 2008
- Misión Para La Transformación Del Campo. Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano. Bogotá D.C. 2014.
- MONDRAGÓN, Héctor. “Colombia ¿Reforma Agraria o Mercado de Tierras?”. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR), FENSUAGRO y Coordinador Nacional Agrario (CNA). 2002.
- MÚNERA, Leopoldo, Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988. Universidad Nacional de Colombia – IEPRI, 1998.
- Restrepo, Juan Camilo; Bernal Morales, Andrés. La cuestión agraria: tierras y postconflicto en Colombia. Bogotá. Penguin Random House Grupo Editorial. 2014.