

Eligros de la reforma rural integral

(punto uno del Acuerdo de
Paz de la Habana) en el
gobierno de Iván Duque

María Rocío Bedoya Bedoya

Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia
maria.bedoya@udea.edu.co

E

l acuerdo de tierras se produce en el marco de las negociaciones realizadas en La Habana, y fue posible por el cambio generado en el gobierno Santos en cuanto al reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno y la necesidad del Estado de reconocer, reparar a las víctimas y restituirles sus tierras (Ley 1448 de 2011), además de admitir la importancia de superar estas realidades socioeconómicas y políticas y el conflicto armado, por la vía negociada.

La reivindicación fundamental de las Farc-EP que justifica su alzamiento y su programa, es la pobreza del campesinado y la ausencia de una reforma agraria en un país donde la concentración de la tierra, el despojo de millones de hectáreas de tierras de los campesinos por la violencia y el abandono del Estado han sido las causas de la miseria de millones de campesinos, comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes. De allí que, el reconocimiento de esa realidad en el Acuerdo, la disposición de un fondo de tierras de tres millones de hectáreas para distribuir gratuitamente entre campesinos pobres, la formalización de la propiedad sobre la tierra de siete millones de hectáreas y la disposición de planes nacionales para proveer de bienes públicos a las zonas campesinas, constituyan un significativo avance en el concepto de “bienestar y buen vivir” que recoge repetidamente el texto del Acuerdo.

Si se suma a esto el objetivo de la ley de víctimas y restitución de tierras, se crea una gran expectativa para la verdadera transformación del campo, lo que el acuerdo denomina Reforma Rural Integral. Sin embargo, recordemos que el Gobierno Santos repetidamente afirmó que en los diálogos de La Habana no se estaba negociando, ni el modelo de desarrollo, ni el modelo militar del país; lo que significa que tampoco el modelo de desarrollo agrario, que está atado a la gran producción agroindustrial, a los tratados de libre comercio para la exportación y al beneficio de las empresas y empresarios privados del campo, está comprometido con el Acuerdo de paz en materia de tierras.

La reforma rural integral en el Acuerdo de La Habana

En junio de 2013 se dio a conocer que la mesa de conversaciones entre el Gobierno y las Farc había llegado a un acuerdo sobre el primer tema de la agenda: Desarrollo agrario integral con enfoque territorial. Muchos colombianos consideraron que este era un buen mensaje, ya que se avanzaba en la discusión y concreción de un acuerdo y se mostraba la posibilidad de un arreglo en temas tan sensibles y controversiales como el agrario, lo cual significa que sí es posible solucionar el conflicto armado conversando (Vargas Velásquez, 2013).

Como se ha dicho, el primer punto de la negociación fue el referido al desarrollo rural integral, aspecto de gran relevancia, dado que precisamente es el problema de concentra-

ción de la tierra en Colombia y las desigualdades que este ha generado, lo que dio lugar al surgimiento de la guerrilla. En materia de tierras, se acordó la constitución de un “Fondo de tierras para la reforma rural integral”, cuyo propósito es

Lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra. (Gobierno y Farc-EP, 2017).

Este Fondo de 3 millones de hectáreas se alimentará de tierras provenientes de la extinción de dominio, baldíos recuperados a favor de la nación, tierras de la actualización de la reserva forestal, tierras adquiridas por el Estado y tierras donadas para el Fondo de tierras. Así mismo, se decidió diseñar un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural y formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, dado los altos niveles de informalidad que existen en Colombia en materia de titulación de tierras. También se acordó promocionar planes nacionales de desarrollo con enfoque territorial (Mesa de conversaciones, 2016), lo cual supone un compromiso con las necesidades de cada territorio y las particularidades de sus habitantes (Bedoya, 2018).

El Acuerdo crea los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) con el objetivo de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”. Incluye criterios de priorización de territorios, planes de acción para la transformación regional y mecanismos de participación activa de las comunidades.

Con los Planes nacionales para la reforma rural integral se asumió, además, la responsabilidad de construir infraestructura nece-

saría para garantizar el desarrollo social y el estímulo a la productividad campesina. Así mismo, se debe adoptar una política de seguridad alimentaria y trabajar en función del fortalecimiento de los mercados regionales.

Si bien se registran avances importantes en esta materia, es preciso señalar que aún quedan asuntos pendientes de hondo calado en lo que se refiere a la reforma agraria, lo que tiene que ver con: el latifundio, la delimitación de la propiedad, las políticas públicas que prohíban la extranjerización del territorio, la regulación sobre la extracción minero-energética y de agro-combustibles que respete la vocación agrícola de los territorios, la autonomía de las comunidades y las bases del modelo de desarrollo rural integral acordado en La Habana; del mismo modo se precisa de una renegociación de los tratados de libre comercio, los planes de ordenamiento territorial, el uso del suelo y el derecho real de superficie, además, de la creación del Consejo Nacional de la Tierra (Villarraga Sarmiento, 2016). Todo lo anterior evidencia que el gran pendiente de la negociación es el modelo económico.

Más aún, esta "locomotora" del modelo de desarrollo de Santos y la "locomotora minera", están exentas de discusión y tratamiento en el acuerdo de tierras de La Habana. Ello explica por qué, por ejemplo, ya publicado desde mayo de 2013 el acuerdo de tierras, el Gobierno expidió a principios de 2016 la Ley Zidres que intenta legalizar la apropiación ilegal de baldíos de la nación en manos del gran empresariado agroindustrial nacional y transnacional y explica también cómo tras la derrota del plebiscito en octubre de 2016, en la renegociación que estableció con los sectores del "no", el Gobierno pretendiera demostrar que no se estaba poniendo en entredicho la propiedad privada, no se estaba negociando un nuevo modelo económico, ni el Estado de Derecho, ni se estaba comprometiendo la seguridad jurídica de las grandes empresas agropecuarias. Dicha renegociación, en cambio, puso en entredicho el acento en el carácter redistributivo de la

propiedad de la tierra y la necesidad de catastro rural en beneficio del pequeño campesino y del desarrollo territorial.

La implementación del acuerdo de tierras en el Gobierno Santos

En 2015, el gobierno creó la Misión Rural para pensar los problemas del campo colombiano. Dicha misión se propuso desarrollar las siguientes seis estrategias para superar las limitaciones en el sector rural:

- Ordenamiento y desarrollo territorial, que busca desarrollar instrumentos (normas, leyes, incentivos) que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.

- Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos, la cual tiene como objetivo la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.

- Inclusión productiva cuyo objetivo es incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas, complementando la estrategia de inclusión social. Se busca desarrollar mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.

- Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario, dado que el país tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Tiene como propósito

el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.

- Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural, con lo cual se pretende generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.

- Reforma institucional profunda, que tiene como fin contar con un arreglo institucional integral y multisectorial, políticas claras, amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados, con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo. (Ocampo, 2014).

Sin embargo, las estadísticas del sector agropecuario y el diagnóstico de la pobreza rural 2010 - 2014, revelan que un desarrollo rural sostenible para Colombia supone la intervención estructural del Gobierno, a partir de un diagnóstico que dé cuenta de otras variables fundamentales en los territorios rurales, más allá de la pobreza. Si bien esto es cierto, el diagnóstico de las desigualdades existentes en los territorios rurales, en los cuales se vive bajo unas profundas condiciones de pobreza y exclusión, se considera que estas variables deben posibilitar la construcción del diagnóstico desde una óptica plural y participativa,

que permita arrojar información más precisa sobre la cantidad y calidad de las necesidades básicas insatisfechas de esta población. Por otra parte, el análisis de las condiciones socioeconómicas es otra cuestión relevante, con el fin de identificar las condiciones productivas, de empleo y en general del aparato económico de los territorios rurales, bajo el enfoque de desarrollo territorial.

Asimismo, se precisa el análisis de los niveles de organización social y participación política de los campesinos, los jóvenes y las mujeres rurales, ya que es importante la construcción del tejido social, a efectos de dotar de sentido el territorio a través de las relaciones entre los sujetos, sus organizaciones y sus formas de participación política; entendiendo el territorio como escenario de relaciones de poder y toma de decisiones en las que la participación de los actores implicados es fundamental (Semillero de Estudios Políticos Rurales UdeA, 2014).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los decretos del *fast track* expedidos para implementar el Acuerdo de paz en temas de tierra, resulta preocupante la gran burocratización y recentralización en contra de lo que el mismo acuerdo llama "Paz territorial", donde la participación de las regiones parece reducida a aplicar y ejecutar las orientaciones que desde el nivel central se definan, lo cual va en contravía del principio de autonomía territorial previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, del cual se desprende el propósito de descentralización.

La Reforma rural integral en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Duque

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad, el acuerdo de tierras de La Habana no es prioritario, en cambio se privilegia una visión agroindustrial del modelo de desarrollo que prioriza un enfoque de la gran producción para el mercado mundial, los beneficios para

Decretos del *fast track* sobre tierras con control de constitucionalidad

Decretos fast track	Temas	Problemas
902 del 29/05/17	Crea el Fondo de tierras para la reforma rural integral	No se definen instrumentos y mecanismos para efectivamente conformar y alimentar el fondo de tierras con grandes latifundios inadecuadamente explotados ni prioriza la recuperación de los baldíos; en cambio, crea la acción de nulidad agraria con lo cual se prevé mayores dilaciones. También se prevén conflictos entre campesinos e indígenas en el proceso para determinar los territorios ancestrales.
896 del 28/05/17	Crea el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS–	Tener clara las fuentes del fondo de tierras implica la reversión de los baldíos adjudicados fraudulentamente; se requiere una revisión de los títulos mineros, para darle prioridad a las comunidades campesinas y étnicas; que las víctimas, las comunidades étnicas y los campesinos que no han tenido acceso a la tierra o no gozan de su titularidad sean realmente los sujetos de derechos de la reforma y simultáneamente estos territorios sean reparados de manera colectiva
893 del 28/05/17	Crea los Programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET–	Los aspectos cuestionados a este decreto, según Codhes (2017), son: la autonomía territorial; la consulta previa, libre e informada y el derecho a la reparación de las víctimas, particularmente de las comunidades rurales victimizadas, y el enfoque reparador de los PDET.
892 del 28/05/17	Crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los PAL en pregrados	Flexibilización de requisitos exigidos por el MEN, vulneración del derecho a la igualdad vs medida razonable en zonas rurales afectadas por el conflicto y por la pobreza.
884 del 26/05/17	Normas tendientes a implementación del Plan nacional de electrificación rural en el marco del Acuerdo Final	En general, el decreto responde lo que señala el Acto Legislativo para la Paz, sin embargo, se resaltan dos elementos ausentes en el decreto: 1. No se hace mención específica a la instalación de infraestructura necesaria para el servicio de energía eléctrica. 2. No se hace mención al acceso comunitario a internet. Además, el Ministerio de Minas y Energía es el responsable de la implementación de los planes sin veeduría local o de alguna otra entidad. Esto podría suponer presiones en relación con consultas populares relacionadas con la explotación minero-energética; por ello es necesario definir contrapesos en este proceso, o establecer veedurías ciudadanas.
890 del 28/05/17	Formulación del Plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural	El decreto utiliza verbos no programáticos como “promoción” o “socialización” sin un lenguaje de garantía de derechos. Ello ocurre de manera particular, en lo que se refiere al punto de soluciones tecnológicas para el acceso a agua potable y tratamiento de aguas residuales (Codhes, 2017). Además, los subsidios de vivienda de interés social rural serán operados por un actor privado, lo cual va en contravía de la implementación de los acuerdos con enfoque territorial, que supone el fortalecimiento de las autoridades locales y participación de la comunidad.
882 del 26/05/17	Normas sobre servicio educativo estatal y profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado	Para Codhes es un decreto ley operativo que describe el proceso mediante el cual se seleccionará la planta educativa en los municipios priorizados para la implementación del PDET. No incorpora medidas o mecanismos de acceso, ni hace referencia a procesos inclusivos o de etnoeducación. De hecho, señala que todo será reglamentado por circulares del Ministerio de Educación Nacional. Por su parte la PGN considera que son medidas necesarias que se encuentran acordes con la CP para garantizar el derecho fundamental a la educación en zonas que han estado afectadas por la violencia.

Fuente: Elaboración propia con información de la Procuraduría General de la Nación (2017) y Codhes (2017).

el gran capital nacional y transnacional vinculados a la producción agraria. Se excluye el apoyo a la economía campesina, la pequeña producción familiar y la democratización de la tierra recogidos en el Acuerdo de La Habana. (Herrera, 2019).

Se debilitan los propósitos de redistribución de la tierra en beneficio de los pequeños productores del campo, de formalización de la propiedad campesina y de formación y actualización del catastro rural multipropósito que beneficie a los territorios.¹ Por tanto, la aspiración que planteaba la Misión rural de buscar eliminar las brechas económicas y sociales entre campo y ciudad, también queda relegada.

En segundo lugar, el PND refleja un retorno a la seguridad democrática del gobierno Uribe en cuanto recoge su propuesta de “Zonas de rehabilitación y consolidación” nombradas ahora como “Zonas estratégicas de intervención integral” –ZEII–. Este cambio de enfoque hacia la seguridad nacional deja de lado la necesidad de desarrollar los Programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET–, fundamentales para la implementación del acuerdo de tierras de La Habana.

En cuanto a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, el enfoque del actual gobierno, aun cuando afirma que mantiene la importancia de la reparación a las víctimas, expresa su voluntad de

no cumplir las metas establecidas en cuanto a la restitución de tierras, a pesar de que sólo el 12% de las víctimas incluidas en el registro nacional han sido reparadas. Más grave aún, si consideramos las altas cifras de asesinatos de líderes sociales en el gobierno Duque, especialmente de aquellos vinculados a los procesos de restitución de tierras y de reivindicación de los derechos campesinos en los diferentes territorios del país.

En relación con el presupuesto destinado en el PND para la implementación del Acuerdo de paz, la asignación claramente insuficiente de recursos demuestra la decisión de este gobierno de hacer trizas el Acuerdo de paz, no solamente por su desfinanciación sino también por el cambio de ritmo (Ospina, 2019) que significa en la práctica la congelación de su implementación.

Igualmente, los desmovilizados de las Farc han señalado el incumplimiento del Estado en cuanto a la dotación de tierras para el desarrollo de los proyectos productivos de los reincorporados en los diferentes espacios territoriales de paz.

Referencias bibliográficas

- ACUERDO FINAL GOBIERNO DE COLOMBIA – FARC-EP (2017). Para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: ediciones desde abajo.
- BEDOYA BEDOYA, R (2019). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de tierras en Colombia. En: Revista Estudios Políticos N.º. 54 (2019): Elecciones 2017-2018 en América Latina ante el cambio de ciclo político del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

¹ En julio de 2019 el gobierno colombiano recibe un crédito de 150 millones de dólares de parte del Banco Mundial y del BID para el desarrollo del catastro multipropósito acordado en La Habana, pero en el discurso del actual gobierno no se menciona para nada el Acuerdo de Paz, como si fuera una iniciativa independiente del gobierno Duque. Ver: <https://www.elespectador.com/economia/creditos-por-us-150-millones-recibe-el-gobierno-para-catastro-multiproposito-articulo-871392>, consultado el 29/07/2019.

- CASTILLA, A. (2015). La disputa por los baldíos: ¿el campo para los inversionistas o para el campesinado? 475. En: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0326/>, consultada el 1° de julio de 2016.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO -CODHES- (2017). Comentarios generales a decretos *fast track* que tienen impacto en los derechos de las víctimas. En: http://www.codhes.org/~codhes/images/CODHEScomentariosdecretosleyfasttrackvictimas_final.pdf, consultada el 14 de octubre de 2017.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1776 (2016), Ley Zidres por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Cámara de Representantes, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad –PND– (2019). En: <http://www.camara.gov.co/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022>, consultada el 8 de junio de 2019.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: Legis.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP– (2014). Misión para la transformación del campo colombiano, En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>, consultada el 21 de julio de 2016.
- DIARIO OFICIAL N°. 49.954 de 3 de agosto de 2016. Decreto 1273, por el cual se adiciona una parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural relacionada con las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres).
- HERRERA DURÁN, N. (2019). Desafinación de la paz, visión militarista y menos reparación en el Plan Nacional de Desarrollo. En: <https://amp.elespectador.com> del 11 de febrero de 2019, consultada el 8 de junio de 2019.
- Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. En: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>, consultada el 1° de julio de 2016.
- OCAMPO, J. A. (2014). ¿Qué propone la Misión rural para el campo colombiano? En: <http://www.las2orillas.co/que-propone-la-mision-rural-para-el-campo-colombiano/>, consultada el 21 de junio de 2016.
- OSPINA, J. M. (2019). Duque no volvió trizas los Acuerdos, pero cambió la marcha. En: <https://www.las2orillas.co> del 10 de febrero de 2019, consultada el 8 de junio de 2019.
- PELÁEZ, L. D. (2013). El chicharrón de los baldíos. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-chicharron-baldios/346489-3>, consultada el 18 de julio de 2016.
- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. En: http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf, consultada en junio 3 de 2016.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 902 (2017), por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma rural integral contemplada en el Acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN DE COLOMBIA. (2017). Conceptos. En: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn>.

tierras.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 896 (2017), por el cual se crea el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS–.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 893 (2017), por el cual se crean los Programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET–.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 892 (2017), por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET–.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 884 (2017), por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan nacional de electrificación rural en el marco del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 890 (2017), por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 882 (2017), por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.

E

l Acuerdo crea los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) con el objetivo de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”.